FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE RENNES

La Question des ILES D'ALAND

THÈSE présentée pour le Doctorat en Droit (Sciences politiques et économiques) et soutenue le 11 Juin 1923, à 2 heures 1/2, par René JÉGOU DU LAZ.

MEMBRES DU JURY :

M. LE FUR, Professeur, Président.
M. COT, Agrégé.
M. GIRAUD, Chargé des Cours.

1923

CARHAIX — IMPRIMERIE P. LE TROADEC, AVENUE DE LA GARE — CARHAIX

Droit. Rennes 1923.

LA QUESTION DES ILES D'ALAND

BIBLIOGRAPHIE

Journal Officiel de la Société des Nations : juillet 1921, supplément 5, pages 23-26.

De Visscher : « La question des îles d'Aland » : 1° nos 1-2, pages 35-57; 2° nos 3-4, pages 243-285.

Revue de droit international et législation comparée 1921.

Rapport des rapporteurs et annexes, pages 1-55. (Désigné dans cette étude sous l'abréviation de Rapport).

Rapport des juristes. Journal Officiel de la Société des Nations, octobre 1920 Supplément 3, pages 1-20.

Journal Officiel août 1920. Supplément 3, pages 1-84 et son supplément : Les îles d'Aland, documents diplomatiques, pages 84-160.

Procès-verbaux de la 13e session du Conseil (1-60).

Westermarck : Les Suédois de Finlande, Revue de Genève, janvier 1921 pages 128-140.

Compte rendu provisoire de la 26e séance plénière de la Société des Nations du 16 décembre 1920, pages 4 à 10.

Waultrin : « La neutralité des îles d'Aland ». Revue Générale de droit international public 1907, pages 517-534.

Marshall Brown : « The Aland island's question ». American Journal of I. L. 1921, pages 270 et suivantes.

« L'Affaire des pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique ». Revue Générale de droit international public 1912, pages 518-524.

De Boëck et Despagnet : Droit international public 1920, pages 347-350.

Actes de la Conférence relative à la non fortification et à la neutralisation des îles d'Aland tenue à Genève du 10-20 octobre 1921, pages 1 à 76.

Texte de la Convention relative à la non fortification et à la neutralisation des îles d'Aland du 20 octobre 1921.

Léonzon-le-Duc : les îles d'Aland, pages 1 à 100.

Van den Vlugt : « La question des îles d'Aland ». Considérations suggérées par le rapport des juristes. Leyde 1921, pages 56-62.

Pacte de la Société des Nations.

De Martens : nouveau recueil des traités.

Bulletin des lois du Grand-Duché de Finlande du 22 mars 1917.

Guérin : Histoire de la dernière guerre de Russie (T. I.).

Général Niel et lieutenant-colonel de Rocheboët : le siège de Bomarsund de 1854.

Camille Rousset : Guerre de Crimée.

France Militaire du 15 juin 1906.

Times du 29 juin et du 3 juillet 1906.

Temps du 21 juin 1921 et du 11 au 21 octobre 1921.

97826

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE RENNES

La Question des Iles d'Aland

THÈSE présentée pour le Doctorat en Droit
(Sciences politiques et économiques)
et soutenue le 11 Juin 1923, à 2 heures 1/2, par

René JÉGOU DU LAZ.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

MEMBRES DU JURY :

M. LE FUR, Professeur, Président.
M. COT, Agrégé.
M. GIRAUD, Chargé des Cours.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543513_0009

LA QUESTION DES ILES D'ALAND

La dislocation de l'empire russe a donné un jour nouveau à la question déjà vieille des îles d'Aland. Le problème qui restait cantonné depuis un demi-siècle dans une question de démilitarisation s'est compliqué d'une question de souveraineté. Le principe nouveau de « libre disposition des peuples » est invoqué, même contre un droit de souveraineté préexistant, par le peuple d'Aland et par la Suède qui appuie ses revendications. La Finlande, état devenu souverain à la suite de cette dislocation russe, déclare que ses droits souverains sont intangibles et englobent Aland, cependant elle accepte de prendre à sa charge les obligations de démilitarisation, imposées à la Russie sur Aland, dans une mesure plus large que celle qui lui aurait incombé dans le cas où elle aurait succédé à la Russie.

Le problème se complique enfin du fait qu'un organe nouveau, la Société des Nations, est chargé en vertu du pacte de 1919 et par la volonté des parties d'aplanir le différend et que le Conseil de cette Société doit pour la première fois formuler des « recommandations » qui en assureront le règlement. Cet exposé nous conduira tout naturellement à l'examen d'un grand nombre de questions de droit international.

Mais pour nous donner une idée nette sur cette étude nous allons d'abord jeter un coup d'œil sur les îles d'Aland et sur leur histoire politique.

VALEUR ET HISTOIRE POLITIQUE DES ILES D'ALAND

a) Valeur des iles d'Aland

L'archipel d'Aland est situé à l'angle des golfes de Bothnie et de Finlande, entre les 59°4 et les 60°30 de latitude nord et les 17° et 19°30 de longitude est (1). L'île principale est située dans

(1) Grande Encyclopédie, T. I., page 1118.

l'Alands Haf (Mer d'Aland) ; elle est à 115 kilomètres de Stockholm, à 40 kilomètres de la côte suédoise la plus proche et à 120 kilomètres d'Abo en Finlande (1). Cette île n'a que 640 km². Autour d'elle, formant un croissant du côté de la Finlande, se pressent 300 îles ou îlots. Un étroit chenal balisé passe entre ces îles dont les côtes sont dentelées et pleines d'abris. Entre elles s'étendent les détroits de Delet et de Laepvoesi.

L'archipel d'Aland forme quatre groupes principaux : celui des Aland proprement dites; celui d'Ecko et de Lemland; celui de Lumparland et de Toglo; enfin, celui de Vardo et de Kumlinge. Certaines îles sont très éloignées du centre de l'archipel, ainsi l'île de Brandoé touche la côte finlandaise, et celle de Signilskoer est à six lieues de la côte suédoise (2). Un bras de mer semé d'écueils et balisé, le Skiftet, unit l'archipel à celui d'Abo qui a la même structure. L'Aland est bien la continuation de cet archipel ainsi que de celui de Hango. Tous trois émergent d'un sous-basement venu de la côte finlandaise. La mer Baltique n'a que 40 mètres de profondeur autour de ces îles et de la côte finlandaise; aussi, l'hiver, une nappe de glace unit-elle les archipels du golfe de Bothnie jusqu'au bord de l'Aland's Haf, mer libre et qui ne gèle jamais. Ajoutons que le Skiftet a déjà été violé en 1809 par un parti de cosaques qui fit à cheval une incursion à Aland en utilisant la route des glaces (3).

De plus, le Skiftet « n'est pas une ligne de démarcation tracée par la nature. On le parcourt de l'est à l'ouest et vice-versa, en des endroits marqués par des phares et des balises. Qu'on l'ait d'ancienne date, sous le régime suédois, pris pour limite de la province d'Aland, cela s'explique par des raisons administratives, parce que le Skiftet était la limite des paroisses alandaises de l'est. Mais il serait, entre deux Etats, une mauvaise frontière très arbitraire au point de vue géographique » (4).

L'importance stratégique d'Aland est immense. Du côté suédois, en face de la mer libre, le littoral en est commode à défendre et il serait facile, par un champ de mines, d'interdire l'entrée du golfe de Bothnie à une escadre ennemie. D'autre part, une flotte, abritée dans les ports de l'archipel, pourrait en quelques heures jeter des troupes en Suède. Du côté finlandais, nous venons de voir que le péril n'est pas moins grand. Un ennemi fortifié à Aland pourrait venir à sa guise attaquer la Finlande.

« La possession des îles est donc d'un intérêt très grand pour

---

(1) Général Niel et lieutenant-colonel de Rocheboêt, le siège de Bomarsund, page 10.

(2) Revue de droit international public. 1908, page 518.

(3) Revue de droit international public. 1907, page 518.

(4) Rapport présenté au Conseil par la Commission des Rapporteurs, page 3 (haut).

l'Etat qui est maître de la côte occidentale de la Baltique, mais cet intérêt n'est pas moindre pour l'Etat riverain de la partie orientale... L'archipel d'Aland est un poignard toujours levé ou un pistolet toujours braqué contre le cœur de la Suède.

« Mais un coup d'œil jeté sur la carte montre que l'archipel en des mains étrangères constituerait pour le continent finlandais un sérieux danger ou tout au moins un affaiblissement considérable de sa force défensive. Il est donc une clef de sûreté aussi bien pour la Finlande que pour la Suède » (1).

La valeur stratégique de l'Aland est d'autant plus grande que les sinuosités et les découpures de la terre ferme d'Aland offrent dans les ports naturels un excellent abri à d'assez grands navires. Les îles d'Eckero, Lemland et Lumparland sont séparées de la terre ferme d'Aland, ainsi que l'une de l'autre, par des détroits peu profonds et très étroits (2). Sur la rade dentelée de Lumpar, au sud-ouest, s'élevait autrefois la citadelle de Bomarsund. Sa rade sûre, fermée par l'île de Fresto, était la clef de la Baltique et pouvait contenir une flotte nombreuse prête à l'attaquer.

Comme les deux continents qui l'entourent, le pays est de formation granitique, des pins chevelus couronnent les collines et l'on y rencontre peu de vallées et de pâturages (3).

Sur Aland, Lemland et Lumparland poussent de maigres cultures, issues d'une terre arable peu épaisse. Les îles sont sillonnées de marais que dominent les hameaux construits en bois (4). Aucune ligne de chemin de fer ne passe dans les vallées, mais par contre les routes abondent.

Le climat de l'archipel, grâce à des courants marins, est tempéré et assez doux. La température moyenne annuelle de Marienhamn est de 1 degré Celsius plus élevé que celle de Helsingfors. Cependant le printemps n'existe pas à cause de la lente dislocation des glaces (5).

En 1897, 20.000 habitants vivaient à Aland. Le chiffre de la population doit à présent, d'après les données que fournissent les registres paroissiaux (ou d'état civil) de l'année 1918, monter à 27.300. Sur ce nombre, 5.000 personnes vivent en Amérique (6).

Sur un total de 21.356 habitants sédentaires, 20.458 parlent suédois et seulement 895 personnes soit 4,2 % parlent finnois.

« Jusqu'à ce jour l'Aland a su garder, au point de vue de la composition de la population, son caractère de province purement suédoise. Les quatre communes bordant le Skiftet du côté nord

(1) Rapport des Rapporteurs, page 3 (3e alinéa).

(2) Journal Officiel de la Société des Nations. Supplément 1er août 1920, page 25.

(3) Louis Guérin, Histoire de la dernière guerre de Russie, T. I., page 179.

(4) Léonzon-le-Duc, Les îles d'Aland, page 11.

(5) Journal Officiel. Supplément 1er août 1920, page 25.

(6) Revue de Genève, janvier 1921, page 138.

n'ont que 0,8 % d'habitants finnois. La population des 16 communes d'Aland varie de 387 (commune de Sottunga à 3.284 (Jomala). Marienhamn comptait 1.493 habitants en 1918 » (1). On vient de Marienhamn en été pour les bains de mer. L'administration y a son siège et le gouverneur nommé par la Finlande y vit à l'écart de la population. Les compagnies finno-suédoises qui y sont stationnées n'ont jamais eu à intervenir dans les manifestations, nombreuses mais calmes, par lesquelles les Alandais ne cessent de réclamer le rattachement de leur pays à la Suède (2).

La religion a été autrefois le catholicisme. Aland faisait alors partie du chapitre d'Upsal. La Suède a utilisé cette route de l'archipel pour apporter la civilisation à la Finlande. Par là ont passé les missionnaires et les guerriers qui ont refoulé les Lapons sauvages. Sous les Wasa l'Aland embrassa la réforme.

L'instruction publique est très développée. L'archipel possède de nombreuses écoles primaires, des bibliothèques fréquentées et une école technique populaire. Le suédois est la langue employée dans les écoles primaires; ailleurs le finnois était obligatoire avant la décision du Conseil de la Société des Nations que nous étudierons ci-dessous.

« Pendant toutes les époques qui suivirent la prise de possession suédoise, Aland garda la communauté ethnologique et culturelle avec sa mère patrie, la Suède. Les fouilles archéologiques. les noms des localités, les documents manuscrits prouvent qu'Aland n'a jamais été habitée par une autre race que la race suédoise. Aucune autre langue n'a jamais été parlée sur les îles que la langue suédoise la plus pure, d'abord sous son antique forme nordique, puis dans les évolutions successives qu'elle subissait en Suède même » (3).

La population est sympathique, robuste et attachée à ses traditions suédoises. Un landsting de notables la dirige d'une façon fort juste. Mais depuis le départ des Russes une crainte est venue troubler ce brave petit peuple. Les ouvriers finnois dont la main-d'œuvre est à bas prix sont, en effet, accourus en nombre dans l'archipel, y créant une situation périlleuse pour la majorité qui craint que cette invasion pacifique ne soit le commencement de sa dénationalisation progressive. Mais ces ouvriers ne sont encore que 1.500 et la grande partie regagnera la Finlande. Ils viennent là pour combler le vide que produit à Aland l'émigration de la jeunesse alandaise qui part gagner sa vie dans des pays moins arides.

Elle suit en cela l'exemple des Wikings et des Northmen, ses ancêtres, qui ont vu tous les océans. Il y eut sûrement des Alan-

---

(1) Journal Officiel août 1920, page 25.

(2) Rapport, page 4 (haut).

(3) Journal Officiel de la S. D. N. août 1920, page 30. Extrait du mémorandum de la délégation des îles d'Aland adressé à la Conférence de la Paix.

dais sous Erick le Rouge. Ils ont dû toucher avec lui et ses émules Island, Groënland et Vinland; et, quand les Etats-Unis, avides de bras, ont fait appel aux aventuriers du vieux-monde, les Alandais y sont allés nombreux (1).

La guerre mondiale a arrêté cette émigration que le « landsting » attribuait à des causes morales : la domination russe et le service obligatoire (cette loi russe ne fut abrogée qu'en 1901). Nous croyons que cette émigration est simplement le fait naturel qui boute hors de chez elles les nations pauvres et hardies. Le courant d'émigration se dirige actuellement vers la Suède.

L'archipel n'a qu'une médiocre *importance économique*. Cependant il ressort des mémoires que les finlandais et les suédois ont adressés à la Société des Nations, que la navigation est intense (2). Une flotte relativement supérieure à celle de la Finlande sort journellement des ports. Aland possède 55 navires jaugeant 20.700 tonnes en tout; la valeur de ces navires est de 18 millions de marks finlandais et le produit de leurs recettes est de 25 millions. Remarquons que la Finlande n'a que 1.016 navires et ne réalise que 195 millions de recettes.

Le trafic entre l'archipel et la côte est fait surtout par des navires finlandais; le fait s'explique parce que les vaisseaux d'Aland sont presque tous voiliers ou long-courriers. De cette façon, bien qu'elle importe beaucoup et qu'elle exporte peu, la population s'enrichit grâce aux frets élevés qu'elle touche. Pendant la guerre, le trafic a continué malgré les mines et les torpilles allemandes. La flotte locale a perdu 11.000 tonnes. Pourtant les chantiers de navires de Horadsby et de Marienhamn ont construit de nouveaux voiliers.

Les statistiques suédoises sont laconiques au point de vue de *l'importance du trafic*, mais par contre les statistiques finnoises abondent. Suivant les Suédois le commerce, qui consiste surtout en beurres, produits alimentaires et poissons (principalement le hareng), se fait surtout avec la Suède (90 % de l'importation et autant de l'exportation en 1919). Les Finnois prétendent le contraire. Les renseignements sur l'importation et l'exportation fournis par le bureau statistique de la direction de la douane ne sont probants que depuis 1918, car ce bureau enregistrait auparavant non le pays d'achat ou de vente, mais celui où la marchandise était chargée en dernier lieu. Du côté suédois il signalait ainsi un transit considérable de marchandises norvégiennes marquées comme importées de Suède. Un fait, suivant les Finlandais, prouve bien que le trafic est plus actif avec la Finlande qu'avec la Suède. En effet on vit plus largement à Aland qu'en Finlande; il devrait donc y avoir à Aland une importation

(1) Revue de droit international public 1907, page 519.

(2) Voir : Mémoire sur le commerce maritime d'Aland... annexe 1 du rapport, pages 39 et 42, puis annexe 2 sur le commerce extérieur des Aland et tout particulièrement sur leur commerce avec la Suède. Rapport, pages 42-46.

moyenne plus forte que celle qui se fait en Finlande; et, puisque les statistiques disent le contraire, il est bien certain que l'importation nécessaire aux besoins des insulaires provient de Finlande. En 1913, par exemple, peu de blé étranger a été débarqué dans l'archipel, il n'y a pas eu d'importation de café, de thé et de coton bien que les insulaires en consomment beaucoup, mais ces denrées ont été importées de Finlande.

Aland fournit les 98/257e de l'exportation de la Finlande et la grosse partie va en Suède: mais il est dirigé vers les marchés d'Abo et d'Helsingfors une exportation bien plus forte encore (harengs et engins de pêche) (1).

La *marine* qui est la grande richesse des Alandais vit de la Finlande. Un changement de nationalité ne lui porterait-il pas préjudice ? Les conditions de la navigation sont plus dures en Suède et les bénéfices moindres pour les armateurs. En Finlande, au contraire, les patrons montent eux-mêmes leur navire et la concurrence de la main-d'œuvre ne pourrait aucunement gêner les marins insulaires en quête d'engagement.

Il y a plus : la perte de cette flotte nuirait à la Finlande et la Suède profiterait peu de son appoint. Et puis, ne doit-on pas tenir compte à la Finlande de ses grosses dépenses pour assurer des services réguliers ? En effet, avant la guerre, les communications par steamer ne se faisaient avec la terre que pendant l'été. Deux services de bateaux fonctionnaient d'Abo à Aland et d'Helsingfors à Stockholm en passant par Aland. Pendant le reste de l'année, il fallait guetter du côté suédois l'Aland's haf pleine de bourrasques et du côté finnois passer le Skiftet sur des traîneaux. Depuis deux ans, le gouvernement de la République a fait fonctionner des steamers brise-glaces entre Abo et Marienhamn.

Il faut ajouter que le rattachement d'Aland à la Suède ruinerait les ports du sud-ouest finlandais, par suite de la concurrence que feraient à ces ports, ceux de Nystadt et de Ranmo (en Suède), situés aux bords d'une mer libre.

Enfin la contrebande serait journalière et incontrôlable par une frontière facile à franchir, ruineuse à surveiller et qui fournirait l'occasion de bien des conflits.

Ce sont là les arguments des deux parties; ils ont une valeur relative et sujette à caution (2).

Aland a peu d'agriculture; 4,4 % du sol seulement est cultivé. 1.500 bêtes à cornes vivent dans ses pâturages et l'on exporte du lait, du beurre et de la viande fraîche. Le laboureur est en même temps pêcheur. Les richesses minérales de l'île peu nombreuses ne consistent qu'en granit, argile et chaux. Par contre les forêts, qui abondent, fournissent le chauffage aux habitants et des planches aux chantiers de navires.

---

(1) Rapport, pages 4, 5 et 6 (navigation et commerce).

(2) Rapport, page 6.

B) Histoire politique

Du moyen-âge à nos jours (1)

Bien des savants ont étudié le lointain passé des îles d'Aland mais leurs livres copieux constituent des travaux sans grand intérêt pour nous. Les recherches archéologiques prouvent que les premiers habitants de l'archipel furent de race germanique. Les Suédois ont occupé Aland au XII[e] siècle. De là, trois croisades chassèrent les païens du pourtour de la Baltique (1).

Les Suédois ne s'arrêtèrent que devant les Russes de Nijni-Novgorod avec qui ils entamèrent un duel, obscur d'abord, mais qui devait finir par décider de la prépondérance en Baltique.

Une controverse sérieuse existe entre juristes finlandais et suédois au sujet du terme médiéval de « Finland ».

Il est certain que les « provinces de l'Est » furent désignées chacune par un nom différent; puis la province d'Abo (Finland) donna son nom aux autres provinces et le terme de Finland désigna depuis cette époque les « provinces de l'Est ». Celles-ci n'avaient aucune administration distincte jusqu'au règne d'Hakon, où leurs habitants devinrent, en 1632, citoyens du royaume et contribuèrent à l'élection des souverains (2). En 1556 l'administration se décentralisa et ce pays reçut le nom de « Duché de Finlande ».

Dans ses lettres patentes de donation et dans son testament de 1560, Gustave Wasa donna à son fils Jean les provinces d'Abo et de Kimmenegar sous la dénomination de Duché de Finlande. Ce prince, devenu roi de Suède, ajouta le titre de Duc de Finlande à tous ceux que son héraut faisait sonner comme une fanfare.

D'ailleurs, toutes les provinces actuelles de la Finlande ne faisaient pas partie de ce Duché dont le nom disparut après la lutte de Jean III et d'Eric III, son frère.

Les Finlandais prétendent que toutes les provinces d'Ostrobothnie firent, pendant le Moyen-Age, partie du même diocèse. L'évêque d'Abo était membre du conseil du royaume et y représentait le Duché. En plus des assemblées générales du royaume, il existait des assemblées provinciales qui englobaient exactement les limites de l'Ostrobothnie et toutes ces provinces relevaient d'une cour souveraine spéciale.

Quant à l'archipel d'Aland, il était toujours réuni à la Suède. L'organisation militaire du « Ledung » y fut introduite de bonne heure. Au point de vue judiciaire, Aland constitua jusqu'en 1435 un district spécial qui fut ensuite réuni à celui du nord de la Finlande. Administrativement, le groupe constituait le bailliage de Kastelholm, uni à la châtellenie d'Abo. Cependant au XVI[e] siècle, Kastelholm envoya directement ses revenus à

(1) Revue de droit international public. 1907, page 519.

(2) Rapport page 8 (haut).

Stockholm. En 1569, les îles d'Aland devinrent l'apanage de Catherine Steinbock qui les échangea contre la province de Drottningholm. L'archipel passa ensuite sous l'autorité des gouverneurs suédois. Jusqu'en 1634, il fit donc partie intégrante de la Suède proprement dite.

C'est ce que contestent les Finlandais. Ils prétendent qu'Aland était une province séparée, au point de vue administratif, ni plus ni moins que les autres provinces audelà du Skiftet. Les représentants d'Aland au Riksdag de Suède et aux assemblées provinciales de Finlande comptaient parmi les Finlandais (1).

Un monument très curieux du temps est la Constitution de 1634, œuvre du chancelier Oxenstierna. A partir de cette époque l'histoire d'Aland se stabilise. C'est l'époque de la haute puissance scandinave. Les Wasa possèdent l'Ingrie, la Carélie, l'Esthonie, la Livonie, Wismar, presque tous les ports baltiques dont Stralsund; le roi de Suède peut donc négliger le point d'appui naval et militaire que constitue Aland parce qu'il peut ouvrir à son service toutes les routes de la Baltique qui est un « lac suédois » (2).

La Constitution de 1634, dont procède la Constitution actuelle suédoise et que reproduisait la Constitution finlandaise d'avant-guerre, a fondé dans le royaume de Suède une organisation plus centralisée et plus systématique.

« Le royaume fut divisé en 23 gouvernements. L'article 23 de cette constitution les énumère dans un ordre, qui n'est déterminé par aucune considération géographique, mais par le rang ou l'importance attribuée aux gouverneurs. Les gouvernements des provinces orientales y sont confondus avec ceux des provinces occidentales. L'ordre dans lequel les gouvernements sont classés exclut toute division administrative entre la Suède et la Finlande (3). Il est dit seulement dans la Constitution que nul ne peut prendre siège au Riksdag et autres assemblées sans être domicilié en Suède ou en Finlande, ce qui semble faire de ces deux pays le royaume proprement dit, par opposition aux territoires baltes ou allemands, considérés comme provinces conquises. Aland figure sous le n° 4 : gouverneur de la Finlande septentrionale et méridionale ainsi que de l'Aland, avec résidence à Abo » (4)

Vu ce groupement, les professeurs finlandais s'appuient sur la réforme administrative de 1634 pour en induire que, de 1634 à nos jours, Aland a fait partie de la Finlande. Il est bien certain que l'archipel a été réuni à l'administration d'Abo et de Bjorne-

---

(1) Rapport page 9 (haut).

(2) Revue de droit intrenational public. 1907, page 521.

(3) Rapport page 9.

(4) La question d'Aland. Mémoire présenté à la Conférence de la Paix par les délégués de la Suède. Journal officiel de la S. d. N., août 1920, page 47.

borg et non à celle d'une province suédoise à l'ouest du golfe de Bothnie. Plusieurs fois « au cours du XVII[e] et du XVII[e] siècles des gouverneurs généraux furent nommés pour la Finlande, en vue de grouper dans une seule main les moyens de défense et les forces militaires de la région exposée au péril russe et, chaque fois, Aland fut soumis à l'autorité de ces gouverneurs » (1).

A Stockholm, on a expliqué le rattachement d'Aland aux provinces d'Abo et de Bjorneborg pour une raison d'ordre pratique.

Le gouverneur d'Abo, membre de la noblesse à la Diète suédoise, inspectait Aland en se rendant à Stockholm et, pour ce motif, Aland était réuni à son gouvernement. Mais cette explication paraît étrange et il est plus vraisemblable qu'Oxenstierna « ait tenu compte du fait que géographiquement l'archipel se rattache à la province d'Abo, c'est-à-dire au continent finlandais » (2).

Cependant, sous le régime suédois très décentralisé, Aland garda un caractère autonome et resta province à part. Mais vers le moment où, en France, aux provinces de jadis succèdent des divisions nouvelles, les généralités, qui chevauchent les anciennes provinces, dans toute la Suède un ordre nouveau se crée. On sectionne des groupes autonomes, on en forme d'autres sous les gouverneurs « landshovdings ». Ici c'est le gouvernement qui succède à la province. Ainsi Aland, Abo et Bjorneborg furent placées sous l'autorité du même gouverneur tout en gardant une semi-autonomie.

Ajoutons qu'aux XVII[e] et XVIII[e] siècles Aland conserva son caractère de groupement distinct ayant ses intérêts particuliers. Au point de vue fiscal, l'archipel posséda un caractère spécial jusqu'en 1753. Aland relevait directement de la Couronne et faisait partie de la division fiscale de la commune de Norland. Cependant au cours de ces deux siècles, Aland a toujours été soumis à l'administration d'Abo; et la distinction entre l'Ostrobothnie et la Suède s'est de plus en plus accentuée.

La valeur stratégique des îles s'affirme surtout après la défaite suédoise de Poltava (8 juillet 1709). Le royaume de Gustave-Adolphe, enflé sous Charles XII, s'effondre, et Pierre le Grand ouvre une fenêtre sur la Baltique. En 1714, la Finlande est conquise et les Russes occupent les îles d'Aland après la victoire navale de Hangoudde. L'archipel devient jusqu'en 1717 une station navale d'où la flotte russe s'élance continuellement pour ravager les côtes de la Suède. De janvier 1718 à septembre 1719, un congrès de paix s'assemble sur le territoire d'Aland, mais les négo-

---

(1) Rapport page 9, 5[e] alinéa.

(2) Rapport page 10, 1[er] alinéa.

ciations n'aboutirent pas, et ce fut à Nystadt qu'en 1721 fut signée la paix qui rendait Aland à la Suède (1).

En 1742, le pavillon russe y reparaît, il en est chassé en 1743, puis y revient après la bataille de Korpo. Le général suédois Lévenhaupt évacue alors toutes les provinces transbaltiques; mais, par la paix d'Abo, la Russie rend à la Suède toutes ses conquêtes sauf la partie de la Finlande qui s'étend au sud de la rivière Kymmene.

Puis pendant plus d'un demi-siècle nous n'entendons plus parler des îles d'Aland. A peine, en 1788, sous Gustave III, sont-elles affectées par la guerre; des deux colosses ennemis, le colosse russe triomphe (2).

En 1808, le sort de la Finlande et de l'Aland va être fixé.

Napoléon 1er, afin de détourner momentanément de l'ouest l'attention d'Alexandre 1er de Russie lui livra la Finlande; lui-même était alors engagé dans la guerre d'Espagne. Il dira ensuite : « J'ai vendu la Finlande pour l'Espagne » (3). Le motif de cette guerre fut le refus qu'opposait la Suède d'adhérer au blocus continental.

La campagne entreprise par le Tsar pour faire la conquête de la province de Finlande fut marquée de hauts faits. Elle dura 18 mois. Les généraux russes Buxhoden et Knorring battirent le maréchal suédois Klingspor et occupèrent Abo (4).

Ils veulent réquisitionner des vivres à Aland. Le 19 mars 1808, l'assemblée populaire d'Iomala proteste et refuse d'optempérer à l'ordre; elle affirme en même temps son attachement à la patrie et à la Majesté suédoises. Une délégation d'habitants part au milieu de la tempête pour avertir le roi de cette décision; elle affirme que les Alandais résisteront de toutes leurs forces à un débarquement et supplie simplement le gouvernement royal de lui faire parvenir des munitions. Au mois d'avril 1808 les Russes occupent les îles, mais les glaces, peu solides du côté finlandais, ont coupé les communications de l'armée impériale. Aussi, à la suite de provocations d'une violence inouïe et absurde, la population d'Aland court-elle aux armes. Le 6 mai, aidés par trois navires suédois, 450 insulaires, dirigés par le fonctionnaire de police Erick Aren et le pasteur Gummerus, capturent les postes russes, chassent le gros de leurs troupes et passent en Finlande où ils continuent à guerroyer(5).

Ce fait prouve les sentiments nettement suédois des habitants.

Gustave IV fait alors fortifier les promontoires d'Aland et y laisse Dobeln, son meilleur général.

---

(1) Revue de droit international public. 1907, page 521.

(2) Rapport page 10 (bas) et page 11 (haut).

(3) Lavisse et Rambaud. Histoire du IXe siècle à nos jours. A. IX, page 134.

(4) Rapport page 11 (milieu).

(5) Auguste Geoffroy : une visite à Bomarsund. Voir la *Revue des Deux-Mondes* du 1er septembre 1854.

En 1809, les Russes envahissent la Suède de trois côtés. Une armée part de Wasa avec mission d'atteindre la Suède par Umea; l'autre se rassemble à Uléaborg avec Tornéa pour objectif; enfin l'armée de Bagration doit gagner Stockholm par mer, en passant par Aland (1). Mais les Russes n'eurent pas à combattre. Le 13 mars 1809, la Révolution renversait le belliqueux Gustave IV et la Suède demandait la paix.

Dobeln, général suédois, qui commandait dans l'archipel, avait enflammé le zèle de la population alandaise et élevé des redoutes. Les Russes ne tentèrent aucun mouvement car ils craignaient que leur retraite ne soit coupée par le vent du sud qui brisait les glaces.

Dobeln quitta l'archipel le 10 mars, serré de près par les Russes. Bagration s'y installa en vue d'une descente en Suède. C'est à ce moment que le pacifique Charles XIII, le dernier des Wasa, fit signer à Aland l'armistice du 21 mars 1809.

Notons la magnifique conduite des paysans alandais pendant cette lutte, mais aussi la basse conduite des classes dirigeantes

En Finlande, le patriotisme des paysans n'était pas inférieur à celui des Alandais, mais la lassitude accablait ces pauvres gens qui se savaient loin de tout secours.

La séparation, violente ou non, était fatale entre Finlande et Suède. La noblesse et la bourgeoisie finlandaises, en effet, se prenaient à songer qu'un *modus vivendi*, complété même au besoin par une annexion à la Russie, leur éviterait la ruine périodique qui désolait leur pays à chaque guerre russo-suédoise. Puisque le gouvernement royal était incapable de les secourir, les classes dirigeantes de Finlande rêvaient d'un duché indépendant sous la protection du Tsar, et ce rêve fut réalisé par une entente avec la Russie avant même la fin des hostilités.

Les négociations de paix s'ouvrirent à Frédérickshamn, le 14 août 1809. Romantzoff, plénipotentiaire russe, demandait la frontière de Laponie et les Aland, mais les plénipotentiaires suédois Stedingk et Skoldebrand s'opposèrent à la cession d'Aland qui, disaient-ils, n'avait été finlandaise à aucune époque. Mais Romantzoff se refusa à laisser l'archipel en possession de la Suède : « Posséder la Finlande sans Aland, ajoutait-il, ce serait prendre la malle et rejeter la clef ». Cette phrase dépeint le rôle capital de l'archipel. Les Russes refusèrent même de donner l'engagement de n'élever aucune fortification à Aland et la paix fut signée le 17 septembre 1809.

L'article IV de la paix de Frédérickshamn consacrait la cession des îles d'Aland à la Russie. L'article V était ainsi conçu : « La mer d'Aland (aland's haf), le golfe de Bothnie et la rivière de Tornéa et de Muonio formeront dorénavant la frontière entre l'empire de Russie et le royaume de Suède. A distance égale des

(1) Revue de droit international public. 1907, page 522.

côtes, les îles les plus rapprochées de la terre ferme d'Aland et de la Finlande appartiendront à la Russie et à la Suède qui avoisinent ces côtes » (1).

Napoléon écrivait au Tsar à ce sujet : « J'ai consenti à ce que Votre Majesté conservât la Finlande qui fait le tiers de la Suède et qui est une province tellement importante pour Votre Majesté qu'on peut dire que depuis cette époque il n'y a plus de Suède puisque Stockholm est aux avant-postes du royaume » (2).

Les gouvernements de Nyland et de Tavastehus, ceux d'Abo et de Bjorneborg avec les îles d'Aland, ceux de Savolan et de Carélie, ceux de Wasa et d'Uleaborg ainsi qu'une partie de la Westrobothnie suédoise devenaient ainsi la proie du vainqueur.

Voyons maintenant *quel* modus vivendi *s'établit entre la Finlande et le Tsar.* L'article VI du traité de Frédérickshamn disait que le roi de Suède se dispensait de formuler aucune réserve en faveur de ses anciens sujets, vu que l'empereur leur avait assuré l'exercice de leur droit de propriété et de leurs privilèges (3).

Avant la paix, en effet, Alexandre avait reçu à Pétersbourg une délégation de quatre Etats de Finlande dirigée par Mannherheim.

A sa requête, une diète de ces Etats fut convoquée à *Borga* le 25 mars 1809 pour régler la situation, de concert avec le Tsar. Alexandre y parut et y lut une déclaration. Il prenait le titre de Grand-Duc de Finlande, confirmait tous droits, privilèges et constitutions de chaque province et de chaque habitant.

Les Etats prêtèrent serment de fidélité au Tsar (4).

Lors de l'ouverture de la Diète, Aland n'avait pas eu de délégués, mais le prétexte de la discussion des privilèges du clergé lui en fit accorder un. Il est vrai que l'archipel envoyait en même temps un délégué au Ricksdag de Stockholm.

Il est important, dans toute cette époque « à cause des conséquences politiques et juridiques qui en découlèrent, de noter les deux événements historiques qui se sont suivis à quelques mois de distance en 1809, la diète de Borga et le traité de Frédérickshamn. La première a donné naissance au Grand-Duché de Finlande, état autonome et constitutionnel, lié à la Russie sous la souveraineté de l'empereur Grand-Duc ». (C'est tout au moins l'avis des rapporteurs et cet avis est très contestable; il est très discutable de prétendre que la Finlande formait depuis cette époque un *Etat* auquel il ne manquait que l'indépendance pour avoir sa pleine souveraineté). « Le second (événement historique), ajoutent les rapporteurs, a confirmé cette création au regard de la Suède et fixé des frontières, dans lesquelles les îles d'Aland

(1) De Martens. Nouveau recueil des traités, A. I., page 19.

(2) Revue de droit international public, page 523 (année 1907), A. II.

(3) Rapport page 13 (haut).

(4) Rapport page 13 (alinéa 2).

étaient incluses. Le roi les cédait au Tsar en même temps que les autres provinces qui composaient le nouvel *état*. Les vicissitudes de la guerre, après une rivalité séculaire devenue de plus en plus inégale, avait enlevé du royaume où régnait le dernier des Wasa, toute la terre ferme et tout l'archipel qu'il possédait à l'est de la mer d'Aland. La souveraineté russe allait y durer pendant 108 ans dans les mêmes limites géographiques » (1).

La Suède essaya bien d'obtenir après coup par l'intermédiaire de Napoléon la rétrocession d'Aland. Le ministre français répondit à l'attaché suédois que le Tsar en s'emparant des îles avait enfreint des engagements positifs et que le gouvernement français le lui avait fait remarquer. En 1812, Alquier, le représentant français à Stockholm, répéta ce propos. Napoléon venait de donner Bernadotte comme prince héritier à la Suède; il méditait déjà la campagne de Russie et cherchait à se concilier la Suède (2).

L'opinion publique suédoise était, elle aussi, en faveur de la rétrocession d'Aland. Bernadotte entama donc, en même temps, des pourparlers avec le Tsar Alexandre et, lors des conférences d'Abo de 1812, il lui demanda cette restitution d'Aland. Le Tsar lui fit abandonner sans peine cette idée en lui laissant les mains libres du côté de la Norvège (3).

Sous la domination russe le peuple finlandais resta d'une haute civilisation et d'un grand loyalisme tant qu'on n'attenta pas à sa liberté. D'ailleurs, la Finlande devait cette culture et cette liberté à la Constitution suédoise, la plus libérale du monde. La nation était représentée tout entière, votait les impôts, administrait, légiférait (4).

Le tsar reconnut seulement ces privilèges et usa ainsi d'un moyen de conquête plus commode et plus durable que celui des armées. Le gouvernement du Grand-Duché fonctionna avec initiative, créa des écoles, des villes. Il faut d'ailleurs remarquer que la Finlande de nos jours n'a que peu d'illettrés.

La lutte entamée entre le parti libéral suédois et les « fennomanes » se termina par le triomphe de ces derniers; il n'y eut qu'Aland où la langue suédoise resta prépondérante car, en Finlande, le finnois a de plus en plus gagné et la haute société, pour qui il était de bon ton de ne savoir que le suédois, commence à parler finnois.

Pour avoir une idée de l'importance des libertés suédoises à cette époque, il suffit de se référer à la Constitution de 1772 et surtout aux actes de sûreté et d'union du 21 février et du 3 avril 1789 (5).

---

(1) Rapport page 13 (alinéa 3).

(2) Rapport page 12 (bas).

(3) Revue de droit international public. 1907, page 523.

(4) Rapport page 13 (la Russie de 1809 à 1914).

(5) Rapport page 14.

Les relations du Grand-Duché avec ses souverains peuvent se diviser en deux périodes.

La première dura 80 ans, pendant lesquelles le Tsar n'attenta pas aux libertés finnoises. La deuxième s'étendit avec de courtes accalmies jusqu'en 1914.

Alexandre en 1809 « avait proclamé, disent les rapporteurs, l'union indissoluble des deux nations russe et finlandaise. Cette proclamation faite devant la diète de Borga constituait non une simple promesse, mais un *contrat*. La Finlande n'ayant pas de Constitution propre, la Constitution suédoise, dont elle jouissait en vertu des actes de 1772 et de 1789, comme les autres provinces de la Suède, devint la loi fondamentale du Grand-Duché et en fit un Etat différent de la Russie. Les seules prérogatives que se réservait la suzeraineté du Tsar, consistaient dans le droit de régler la succession au trône grand-ducal, d'après l'ordre de succession à la couronne impériale, et dans la direction de la politique étrangère. La Finlande était un *Etat constitutionnel* uni à un Etat soumis à un *régime absolu*. Cet Etat possédait les attributs de la souveraineté, sauf en ce qui regardait les relations extérieures et la défense de l'empire : constitution, législation, gouvernement régulier. La Diète votait les impôts. Sans son assentiment le Tsar ne pouvait céder aucune parcelle de territoire. Le gouvernement était exercé par un conseil, qui, quelques années plus tard, reçut le nom de Sénat (1826). Il s'occupait de toutes les affaires, excepté de celles dont le souverain avait seul la décision. Un gouverneur général fut nommé pour veiller aux intérêts de la Russie dans le Grand-Duché. L'agent de communication entre le Tsar et le Sénat était un ministre ou secrétaire d'Etat particulier pour la Finlande, résidant auprès de Sa Majesté Impériale et assisté d'un comité pour les affaires finlandaises. Le ministre des Affaires étrangères était commun et le ministre de la Guerre russe possédait, pour la défense du pays, des pouvoirs spéciaux.

« La loi fondamentale du Grand-Duché ne pouvait être modifiée que du consentement de la nation.

« Le gouverneur général avait dans ses attributions la nomination des fonctionnaires de la police. Il présidait le Sénat. En cas de dissentiment entre lui et les membres du gouvernement, le Tsar tranchait le différend » (1).

Ce passage reproduit d'une façon exacte les droits dont jouissait la Finlande russe, mais nous devons faire tout d'abord des réserves quant à l'opinion des rapporteurs qui donnent au Grand-Duché le titre d'Etat, alors qu'en fait ce pays ne jouissait que d'une large autonomie et, nous le verrons plus tard, possédait seulement certains des éléments nécessaires pour constituer un Etat souverain. Nous ferons aussi des réserves sur l'opinion précitée qui qualifie de contrat l'engagement solennel pris par le

(1) Rapport page 14 (alinéas 2-5).

Tsar. Cet engagement ne constitue en tous cas certes pas un contrat dans la forme ordinaire (transaction entre intérêts divergents); de plus, les provinces de Finlande ne jouissaient pas d'une pleine capacité en 1809 et la notion de contrat ne peut se passer de cette égalité dans la capacité des contractants.

L'engagement du Tsar constituait à notre avis un acte solennel, générateur d'obligation, et qui, sans constituer un contrat, n'entraînait pas moins pour le Tsar le devoir de respecter les libertés de ses sujets finlandais, en échange de leur fidélité et de leurs services.

Alexandre 1er tint fidèlement sa parole et augmenta même le Grand-Duché de la province de Viborg.

Son frère Nicolas 1er, fut moins consciencieux et créa une censure de la presse.

Mais Alexandre II fut plus libéral et convoqua la Diète qui n'avait pas fonctionné depuis 1813 (près de 50 ans). Il vint lui-même aux assises de cette Diète et le finnois devint langue officielle en Finlande. Le Grand-Duché eut sa monnaie et son armée à part, mais cette armée se recruta désormais par conscription. Les Finnois ont élevé une statue au Tsar Alexandre II, leur bienbaiteur (1).

C'est sous ce règne qu'eut lieu la guerre de Crimée de 1854-56. Nous en ferons l'étude dans la partie que nous réservons à la neutralisation.

Sous le règne de Nicolas II, le parti réactionnaire russe triompha. La Finlande connut alors une ère de persécutions. Bobrikoff, secrétaire particulier pour la Finlande, entama la russification du Grand-Duché. Un manifeste impérial arbitraire de 1899 décrétait que l'organe législatif russe devait seul décider dans les questions communes du gouvernement des deux pays (2).

La loi russe du service militaire fut ainsi proposée à l'enregistrement pur et simple de la Diète. Celle-ci protesta mais Bobrikoff passa outre. Les jeunes gens désertèrent en masse; une pétition, couverte de 100.000 signatures, fut portée à Nicolas II par des notables que le Tsar refusa de recevoir. Bien plus, l'armée finlandaise fut remplacée par une contribution en argent. Alors les partis finnois et suédois de Finlande s'unirent pour une résistance passive. Les plus notables d'entre eux furent envoyés en Sibérie, mais la persécution s'arrêta en juin 1904; Bobrikoff venait d'être assassiné par un patriote exalté, Eugène Shauman.

En 1905, pour éviter que l'insurrection de Moscou ne gagne la Finlande, Nicolas II, dans un manifeste, efface tous ses décrets illégaux. La diète des quatre états de Finlande de 1905-1906 vote le suffrage universel, même celui des femmes. Le régime finlandais est alors le plus libéral du monde.(3)

(1) Rapport page 14 (bas).
(2) Rapport page 15.
(3 Rapport page 15, alinéa 4.

Mais la persécution va reprendre. En Russie, le ministre Stolypine essaye de se servir du régime de la Douma, accordé à la faveur de la défaite, pour centraliser l'empire. Les règlements de 1908 forcent le Sénat finnois à démissionner; on remplace les sénateurs par d'anciens officiers dévoués à la couronne.

En 1910, la Douma s'attribue le pouvoir législatif sur la Finlande; quatre représentants de la Diète et deux du Sénat devront être élus pour défendre leur point de vue devant la Douma russe. « A cette méconnaissance de ses droits, la Diète opposa la réponse qu'elle avait faite onze ans auparavant à l'empereur lui-même : « Elle n'avait pas seulement le droit de donner son opinion, mais de légiférer » (1).

Des décrets illégaux furent quand même promulgués. La loi qui plaçait Russes et Finlandais sur le même pied au point de vue des emplois provoqua, malgré sa justice, la résistance des cours souveraines finlandaises dont les membres furent arrêtés et jugés par les cours russes. Le conflit était aigu en 1914.

---

2. — LA REVOLUTION RUSSE ET L'INDEPENDANCE FINLANDAISE

En 1914, la guerre éclata qui mettait en présence presque tout le monde civilisé. Pour faire face au péril germanique, la Russie aurait dû faire en Finlande des concessions analogues à celles qui provoquèrent en Pologne l'élan de 500.000 soldats polonais. Les Finlandais, sûrs de leur liberté, se seraient bien battus, car ils sont braves. Le geste d'apaisement ne fut pas fait, aussi les Finnois désertèrent-ils en masse et les Allemands purent en faire un bataillon de jaègers (chasseurs).

Les vexations redoublèrent en Finlande, mais mal supportées cette fois. La Diète ne fut plus convoquée, des taxes arbitraires furent levées et la russification reprit de plus belle.

Aussi rien de plus légitime que la Finlande ait fait des vœux pour la défaite de la Russie. Elle savait bien que le triomphe du Tsar aurait assuré la ruine de toutes ses libertés; tandis qu'à la faveur de la défaite, la Diète aurait vraisemblablement arraché bien des concessions. Par représailles, de nombreux membres de la Diète, dont M. Svinhufvud, furent envoyés en Sibérie (2).

« La Révolution russe de mars 1917 mit un terme à ce despotisme. Quelles conséquences juridiques la disparition de la monarchie tsariste allait-elle avoir pour l'ex-Grand-Duché ? Quels

(1) Rapport page 15, alinéa 5.

(2) Voir rapport page 16.

seraient désormais les liens de ce pays avec la nouvelle république ? L'opinion prédominante chez les Finlandais était que la Finlande se trouvait unie à l'empire russe, et non à la personne de l'empereur. Le gouvernement provisoire de Pétrograd étant investi des mêmes pouvoirs que l'empereur, l'union persistait, mais on estimait que la situation ne pouvait être que provisoire. En attendant qu'elle fût réglée, le nouveau gouvernement russe reconnut l'autonomie politique de la Finlande et envoya à Helsingfors un autre gouverneur général qui réunit la Diète et entama des négociations avec la majorité socialiste, favorable à une entente sur la base d'une autonomie laissant à la Russie le contrôle des affaires étrangères et militaires. Ces négociations durèrent jusqu'à la Révolution soviétique. Lorsque la Diète eut voté le 18 juillet une nouvelle constitution, réservant à la Finlande une plus large autonomie, le gouvernement de Kerenski prononça sa dissolution » (1).

Les élections du 4 octobre donnèrent une majorité antisocialiste de 10 voix (210 représentants du bloc bourgeois, sur 410 députés).

En même temps la vie renchérissait, les soldats russes, pillaient, l'idée de l'indépendance gagnait du terrain.

Le 4 décembre eut lieu la *déclaration d'indépendance*. Elle s'appuyait sur le fait du coup d'état bolchevick et de la carence de tout gouvernement. Un directoire de trois membres, dont Svinhufvud prit les rênes. Le gouvernement des soviets avait publié le 15 novembre sa déclaration du droit des peuples allogènes à disposer d'eux-mêmes. Il aurait donc dû laisser la Finlande suivre librement ses destinées (2). Ce n'était nullement l'intention de Lénine et de ses collègues des soviets, qui rêvaient de fonder une société nouvelle par la tyrannie et la guerre.

Aussi les troupes russes converties au bolchevisme reçurent-t-elles l'ordre d'intervenir partout en faveur des socialistes. Les Russes favorisèrent ainsi la création de gardes rouges locales et les attentats se multiplièrent.

Pendant ce temps, M. Svinhufvud avait fait reconnaître la nouvelle république et s'occupait à faire rappeler les Russes et à ravitailler le pays. Le 2 janvier 1918, le gouvernement des soviets reconnut l'indépendance de la Finlande. Le 4 janvier, la France et la Suède firent de même; le 6, ce fut l'Allemagne, puis la Norvège et le Danemark le 10 janvier, enfin la Suisse le 20 février, qui consacrèrent officiellement l'admission de la Finlande comme puissance souveraine dans le concert européen (3).

Les troupes russes, stationnées dans *le nouvel Etat*, composaient le 42e corps de l'ex-armée impériale, transformée en ar-

(1) Voir rapport page 16 (alinéa 3).

(2) Rapport page 16 (bas).

(3) Rapport page 17.

mée des ouvriers et des paysans. Trotsky, à mesure qu'il rappelait ses unités, en envoyait d'autres en Finlande, ainsi que des trains de matériel de guerre. Cet appoint fit triompher la révolution rouge le 5 janvier 1918.

La Finlande n'avait plus d'armée, plus de cadres. Les gardes blancs n'étaient que 2.000. A Viborg et à Helsingfors on massacra les riches. Manner, ancien président socialiste de la Diète, établit un gouvernement communiste à Helsingfors. Il n'y eut pourtant *pas gouvernement de fait* car le gouvernement légal s'était réfugié à Wasa. Le général Mannherheim leva une armée en appliquant la loi de recrutement de 1878. De plus, ce général fut investi de pouvoirs dictatoriaux (1).

L'armée blanche délivra en quelques semaines toute l'Ostrobothnie.

Mais il restait tant à faire que Wasa tourna les yeux vers la Suède.

Dans ce pays l'opinion publique était opposée à une intervention en Finlande où l'on considérait la guerre comme une lutte de classes. De plus, on craignait de sortir de la neutralité. Le cabinet Eden n'offrit donc qu'une médiation entre les parties; elle fut déclinée (2).

Alors Mannherheim demanda l'aide de l'Allemagne, mais il n'aurait voulu recevoir que des secours en vivres et en munitions, car il prévoyait l'issue du conflit mondial et avait peur que son pays ne soit entraîné dans la défaite allemande. Cependant il fallait bien implorer à l'aide puisque les Russes ne cessaient d'envoyer des armes et des munitions aux gardes rouges finlandais.

Mannherheim avait déjà demandé à Von Kuhlmann de faire stipuler, lors de la paix russo-germanique, le retrait des troupes russes. De plus il obtint le renvoi du bataillon de jaëgers en Finlande. Cette troupe débarqua en 1918; elle était accompagnée de navires chargés d'armes. Enfin la paix germano-russe fut signée à Brest-Litowsk. Ce traité, en date du 3 mars 1918, stipulait le retrait des Russes, mais cette clause ne fut pas tenue (3).

La flotte allemande occupa Aland le 30 mars et 1.200 hommes débarquèrent dans l'archipel tandis que la flotte russe s'enfuyait sous Kronstadt. En même temps la division Von der Goltz prenait l'offensive en Finlande et emportait Helsingfors, Abo et Sveaborg.

Au nord, la lutte faisait rage. Mannherheim attaquait à Tammerfors une armée de 80.000 rouges abondamment pourvue d'artillerie. Après une lutte sanglante les gardes blancs triomphaient. Le 7 mars un traité finlando-germanique était signé à Berlin, pour prix du concours que l'Allemagne voulait bien accorder à

(1) Rapport page 17 (milieu).

(2) Rapport page 17 (bas).

(3) Article 6 de la paix de Brest-Litowsk.

la Finlande. Ce pays s'engageait « à ne céder à un Etat étranger aucune partie de son territoire et à ne consentir aucune servitude sur ses droits de souveraineté sans un accord préalable avec l'Allemagne. » La Finlande avait conclu en même temps avec l'Allemagne un traité de commerce sur le modèle de celui que cette puissance venait de signer avec l'Ukraine (1).

Le traité de Versailles effaça ces deux traités. D'ailleurs les Finlandais avaient refusé de signer un traité d'alliance avec Berlin et avaient protégé de leur mieux les ressortissants de l'Entente.

Cependant le prince Frédéric-Charles de Hesse, beau-frère de Guillaume II, fut élu roi le 9 octobre 1918. Le 11 novembre il abdiqua. Nous avions débarrassé la Finlande d'une lourde tutelle.

Que s'est-il passé à Aland pendant cette période ? (2). En 1914, les Russes se souvinrent que l'archipel formait un poste avancé de surveillance du golfe de Bothnie. Ils débarquèrent 2.000 hommes à Aland et élevèrent des retranchements à la construction desquels la population de l'archipel dut contribuer par des corvées. Il n'y eut d'ailleurs que des visites de zeppelins.

La Russie réussit même à rassurer la Suède qui lui avait fait des observations au sujet de ces fortifications.

La révolution de Pétrograd fut suivie d'un relâchement de discipline chez les soldats russes cantonnés à Aland et les pillages se multiplièrent, mais elle ouvrit en même temps aux insulaires l'espoir d'une prochaine délivrance. « Le 20 août 1917, les délégués des communes se réunirent à Finstrom pour délibérer sur la situation. De leurs discussions sortit un vœu, non pas celui d'une indépendance partagée avec leurs frères de Finlande, mais le vœu d'une réincorporation à la Suède lors de la conclusion de la paix, comme en témoigne le procès-verbal de la réunion » (3). Une délégation de quatre membres fut chargée après le plébiscite du 25 décembre de porter en Suède une adresse couverte de 7.135 signatures qui demandait la réincorporation d'Aland à la Suède par une entente entre le gouvernement royal et celui de la République. Cette entente entrait d'ailleurs bien dans les vues de la Suède. Ajoutons aussi que la crainte de l'anarchie rouge qui semblait triompher en Finlande contribua certainement pour beaucoup à provoquer cette démarche alandaise.

Cette fois, malgré son désir de ne pas intervenir, le gouvernement suédois prépara une expédition. Le 14 février 1918 une escadre, composée du *Thor* et de deux bateaux, mouilla dans les îles, y débarquant des vivres et des munitions et rembarquant les sujets étrangers. Voronsky, envoyé des soviets à Stockholm, vint prêcher aux Russes la modération et leur conseilla de se

---

(1) Rapport page 18 (alinéas 3-4-5).

(2) Rapport page 18 (bas).

(3) Rapport page 19 (milieu).

rembarquer, ce à quoi ils consentirent après bien des négociations (1).

Sur ces entrefaites des gardes blancs battus à Nystadt, en Finlande, franchirent le Skiftet sur la glace et, avec l'aide des habitants d'Aland, commencèrent l'attaque des postes russes.

L'intervention suédoise vint mettre un terme à cette lutte inégale dans laquelle les Russes, au nombre de 2.000 auraient triomphé sans peine de 600 hommes mal armés.

Les Russes consentirent à évacuer Aland, mais à condition que les gardes blancs en fassent autant. Les Finlandais acceptèrent cette condition et furent conduits en Suède puis en Finlande sur les navires suédois. Quant aux Russes, une partie rejoignit Riga et le reste fut interné en Suède (2).

Les Alandais envoyèrent une adresse de reconnaissance aux gardes blancs dans une réunion, tenue à Feltwich. Cependant, le chef des gardes blancs fut traduit, sur ordre de Mannherheim, devant un conseil de guerre qui l'acquitta.

L'éloignement simultané des deux adversaires, russes et finlandais, a provoqué des discussions. « Elles se compliquent du fait qu'entre les gardes blancs à Aland et le gouvernement finlandais à Wasa il n'y avait de communication télégraphique que par Stockholm. Le cabinet suédois a servi d'intermédiaire; il a apprécié la gravité de la situation dans l'archipel d'après les rapports des officiers qu'il y avait envoyés. Si son jugement n'a pas concordé avec celui des Finlandais, nous voyons là un malentendu, causé par la complexité des circonstances, mais dont cependant il n'est permis de tirer aucune conclusion à l'appui de la prétendue inertie alléguée contre le gouvernement de Wasa et contre le commandant en chef des gardes blancs. »

Le 6 mars une escadre allemande débarqua des troupes à Aland. Les Suédois quittèrent alors Mariennhamn, une garde finlandaise leur succédait. Le gouvernement de Berlin avait avisé celui de Wasa qu'il n'avait aucune visée sur les îles, mais que la question d'Aland ne pouvait être réglée sans une entente étroite avec lui.

Les Alandais virent sans plaisir l'arrivée des Allemands qui réquisitionnaient leur bétail et leurs pommes de terre et qui les payaient en bons de papier, tandis que les Suédois avaient apporté dans l'archipel les vivres en abondance et à bon marché.

La mesure prise le 8 mars par le gouvernement finlandais qui formait d'Aland une province séparée avec un gouverneur civil et militaire ne produisit pas de revirement dans le désir des insulaires. Leur opinion unanime est celle d'une incorporation à la Suède. Ils adressent donc à la fois un appel au Sénat de Finlande,

---

(1) Rapport page 19 (bas).

(2) Rapport page 19 (alinéas 6 et 7).

au roi de Suède et à l'empereur allemand dans trois télégrammes signés par quinze notables (1).

Ils se fondaient sur le principe exprimé par les Alliés et par les Allemands, du droit que les peuples que la guerre avait libérés de leur « servitude politique » (2) auraient acquis de disposer d'eux-mêmes. Ils annonçaient de plus leur intention de procéder à un nouveau plébiscite. La réponse du Sénat finlandais fut que « loin de vouloir se arrêter à discuter un mouvement populaire qui avait amené le débarquement des troupes suédoises sans le consentement de la Finlande, il donnait ce grave avertissement aux signataires qu'aucune action ne serait tolérée de leur part contre l'intégrité du territoire national. » Le gouvernement royal exprima l'espoir de réaliser le vœu des insulaires. Le gouvernement allemand souhaita aux parties un accord équitable.

Depuis lors les insulaires attendirent pour protester l'issue de la guerre mondiale. Cependant, l'application en Aland de la loi militaire finlandaise qui mobilisait les classes 1892 à 96 amena la désertion des recrues.

Les Alliés viennent de triompher, alors les pétitions du landsting se tournent vers les Etats-Unis, la France, l'Italie et l'Angleterre.

Les pétitions alandaises invoquent auprès des puissances victorieuses le droit de libre détermination qui va être le pivot de leurs revendications futures (3).

Une délégation insulaire est envoyée à la conférence de la Paix pour y présenter un memorandum (31 janvier 1919). La Suède l'appuie par une note en date du 22 avril 1919, dans laquelle, comme dans la note suivante (mai 1920), le gouvernement royal demande au gouvernement de Finlande de solutionner ce conflit d'accord avec lui; mais le gouvernement finlandais dans ses réponses refuse de discuter la question de la souveraineté et accepte d'entamer des pourparlers immédiats sur la question de la démilitarisation d'Aland. Cette disjonction de deux problèmes vitaux, est, bien entendu, rejetée par la Suède (4).

Pendant l'échange de ces notes, Aland pétitionne de nouveau et, le 1er juin, 9.735 personnes signent des listes contrôlées en faveur de la réunion de l'archipel à la Suède. La commission des affaires baltiques est chargée de donner son avis sur la question d'Aland et les délégués des parties sont entendus à la barre du conseil suprême. Mais l'accord ne s'établit pas. C'est à peu près à cette époque (automne 1919) que le gouvernement finlandais se décidait à octroyer une certaine autonomie aux îles. Mais la population s'opposa à ce projet de solution et par ses déclara-

(1) Rapport page 20 (alinéa 3).

(2) Rapport page 20 (alinéa 3).

(3) Rapport page 20 (alinéa 4).

(4) Off. journal, supplément 1, août 1920, page 19 (haut).

tions du 14 octobre, du 21 novembre 1919 et du 21 février 1920, la population répudiait ces projets.

Le parlement finlandais vota la loi d'autonomie en dépit de sa résistance. Le 9 mai une assemblée composée de plusieurs centaines de personnes adressa au président du Conseil de France un télégramme conçu dans le même sens (1).

Dès lors, des conflits étaient à craindre pour l'époque où la loi serait appliquée malgré le refus de la population.

L'inquiétude grandissait à Aland. Une délégation insulaire vint porter à Stockholm une pétition dans laquelle cette incertitude était exprimée. Cette délégation reçut du roi de Suède, le 31 mai, l'assurance que la Suède ne renoncerait pas à son effort pour faire reconnaître à la population d'Aland le droit de disposer d'elle-même. La même adresse fut remise le même jour aux représentants à Stockholm des Etats-Unis, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et du Japon, ainsi qu'aux chefs de tous les partis politiques du Ricksdag qui assurèrent tous les Alandais de leur vive sympathie (2).

Cette démarche provoqua des contre-mesures de la part du gouvernement finlandais. Le 4 juin, il adressa au gouvernement suédois une protestation contre son attitude et déclara repousser toute revendication incompatible avec la souveraineté de la Finlande sur l'Aland (3). Mais la Suède maintint son point de vue.

Le 4 juin, le président du Conseil des ministres de Finlande accompagné des ministres de la Guerre et du Commerce, arrivèrent à Marienhamn et se concertèrent avec les délégués de communes alandaises. Le président rappela que l'assemblée avait été réunie pour discuter la loi d'autonomie. « Au nom de la population alandaise, M. J. Sundblom déclara alors que les Alandais ne pourraient être amenés ni par des menaces, ni par des promesses à renoncer à leur demande de plébiscite fondée sur le droit et sur la justice, et qu'ils n'avaient pas l'intention de prêter leur concours à l'application de la loi d'autonomie. L'orateur termina en invitant le gouvernement finlandais à se souvenir que la République finlandaise elle-même avait obtenu son indépendance nationale grâce au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes; elle devrait, par conséquent, permettre à la population d'Aland de décider par un plébiscite du sort de l'archipel. Cette réponse obtint l'approbation unanime de tous les délégués » (4).

Le 5 juin, M. Sundblom et le président du landsting, M. Bjorkman, furent arrêtés pour haute trahison et transférés à Abo. Les jours suivants, trois compagnies d'infanterie finnoises, dont une

(1) Off. jounal, supplément 1, août 1920, page 20 (haut).

(2) Journal officiel, supplément 1, août 1920, annexes 19 à 28, pages 51 à 61.

(3) Journal officiel, supplément 1, août 1920, page 20 (bas).

(4) Journal officiel, supplément 1, août 1920, page 21 (haut).

compagnie de mitrailleuses, prirent leur cantonnement à Aland.

Le gouvernement royal chargea son ministre à Helsingfors de demander si ces arrestations avaient été causées par les démarches faites par la population d'Aland auprès des pouvoirs publics suédois, de la Conférence de la Paix, et des gouvernements alliés, démarches qui avaient pour but de faire reconnaître aux habitants des îles le droit de décider de leur statut politique futur par un plébiscite.

Le 8 juin, le gouvernement finlandais répondit qu'il avait le devoir de s'opposer aux efforts faits par les Alandais en vue d'obtenir, avec l'aide d'une puissance étrangère, la séparation d'Aland de la Finlande, et il déclara considérer la question comme une affaire intérieure finlandaise (1).

Au sujet de cette réponse, le gouvernement royal fit observer dans une note, datée du 10 juin, « que les personnes arrêtées en se faisant les interprètes des habitants de l'Aland, au sujet de l'application à leur pays du droit de libre détermination des peuples, n'avaient fait que renouveler et accentuer les manifestations antérieures. En outre, il rappela que la Finlande avait conquis son indépendance nationale en se réclamant du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et que ce principe avait été invoqué plus d'une fois par le gouvernement finlandais pour justifier la réunion à la Finlande de la Carélie, habitée par une population finnoise. Finalement, le gouvernement suédois attirait l'attention du gouvernement finlandais sur la répercussion profonde et fâcheuse que les mesures prises risquaient d'exercer sur les rapports entre les deux peuples, l'invitant à prendre cette éventualité en très sérieuse considération » (2).

Après la fin de non recevoir opposée par le gouvernement finlandais (3), le ministre de Suède fut rappelé d'Helsingfors. Puis le cabinet suédois appela l'attention des grandes puissances sur l'urgence d'apporter une prompte solution à la question d'Aland et au conflit qui avait surgi entre la Suède et la Finlande par suite des arrestations opérées et du cantonnement de troupes dans les îles de l'archipel (4).

La thèse soutenue par chacune des trois parties peut se caractériser ainsi :

1° *Aland* réclame unanimement le droit de procéder à un troisième plébiscite basé sur l'idée wilsonienne du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et ce plébiscite ne laisserait aucun doute sur la volonté des insulaires d'être réunis à la Suède;

2° *La Finlande* refuse d'autoriser un plébiscite et de reconnaître sa validité, en vertu des droits souverains de l'état finlan-

(1) Journal officiel, supplément 1, août 1920, annexe 29, page 61.

(2) Journal officiel, supplément 1, août 1920, annexe 30, page 62.

(3) Journal officiel, supplément 1, août 1920, annexe 31, page 63.

(4) Journal officiel, supplément 1, août 1920, page 22 (haut).

dais sur son territoire. Elle considère que ne sont pas fondées des aspirations qui visent à un changement « du statu quo » existant et que le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne saurait s'appliquer au cas des îles d'Aland;

3° *La Suède* ne fait pas valoir de droits personnels sur les îles; elle n'a pas de but annexioniste, mais elle réclame pour la population d'Aland, dont elle soutient le vœu, le droit de procéder à une consultation populaire suivant le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (1).

Son point de vue peut se formuler comme suit :

« Il sera permis à la population alandaise de décider immédiatement par plébiscite si l'archipel restera sous la souveraineté finlandaise ou sera réintégré au royaume de Suède » (2).

COMPETENCE DU CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Le gouvernement de Finlande, dans sa note du 5 juin 1919, au gouvernement suédois, avait opposé un refus au désir exprimé le 19 novembre 1918 par ce gouvernement que « la question du statut futur d'Aland soit résolue par un plébiscite organisé dans l'archipel avec les garanties requises et dont le résultat aurait force obligatoire pour la Finlande et pour la Suède » (3).

Dans sa réponse du 19 juin le gouvernement royal avait demandé que la décision de la question soit remise à la Conférence de la Paix (4).

Celle-ci avait chargé la « commission des affaires baltiques » d'étudier la question d'Aland, et le mémorandum de cette commission en date du 4 juillet 1919, lui servit de base de discussion.

La Conférence n'ayant pu se mettre d'accord, recommanda au conseil suprême :

1° De maintenir l'interdiction de fortifier les îles;

2° De laisser à la Société des Nations le soin de décider du problème de la souveraineté.

Ce fut après l'échange infructueux de notes entre les parties dont nous avons retracé les phases dans le chapitre qui précède, que le gouvernement britannique, le 19 juin 1920, porta le cas d'Aland devant la Société des Nations; c'était le premier problème de ce genre que cet organisme nouveau était appelé à solutionner.

Le gouvernement britannique avait usé du droit qu'il tenait de l'article 11 (alinéa 2) du pacte ainsi conçu :

---

(1) Rapport page 21 (alinéas 4-9).

(2) Journal officiel, supplément 1, août 1920, page 23.

(3) Annexe 11, documents diplomatiques, Stockholm, 1920.

(4) Annexe 12.

« Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'attirer l'attention de l'assemblée ou du conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre les nations dont la paix dépend ».

D'ailleurs le texte de la lettre de M. Branting, représentant suédois, en date du 10 juillet 1920, porte que « la Suède désire, comme membre de la Société des Nations, que le conseil prenne toutes les mesures dans sa compétence pour écarter le conflit et amener une solution conforme aux intérêts des Alandais et le maintien des bons et paisibles rapports entre les deux nations baltiques » (1). Cette lettre aurait suffi pour que le conseil fût valablement saisi en application de l'article 11 du pacte : « Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le secrétaire général convoque immédiatement le conseil à la demande de tout membre de la Société ».

Le secrétaire général de la Société communiqua la lettre du gouvernement britannique à tous les membres de l'organisme.

Le conseil fut convoqué à Londres pour le 9 juillet 1920. Il se trouva tout de suite en face de deux difficultés principales que le pacte avait mal définies et les solutions qu'adoptera le conseil pour les trancher pourront à l'avenir servir de précédent.

La première difficulté avait trait à la représentation des Etats directement intéressés; la seconde consistait en la détermination de la marche de la procédure.

La Suède, membre de la Société, n'était pas représentée au conseil, mais l'article 4 du pacte dit : « Tout membre de la Société qui n'est pas représenté au conseil est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le conseil ».

La Finlande n'était pas membre de la Société, mais la Suède ne s'opposait pas à ce que le conseil lui envoie la même invitation qu'à elle; d'ailleurs, le 16 décembre 1920, cet Etat a été admis comme membre de l'organisme (2).

La Suède, dans la lettre du 2 juillet 1920, a aussitôt déclaré qu'elle acceptait l'invitation et qu'elle « allait sans retard exposer sa cause devant le conseil ».

La Finlande enverra elle aussi des délégués chargés de défendre son point de vue; en attendant elle proteste (lettre du 9 juillet 1920) : « Le gouvernement de la République de Finlande ne saurait admettre que le conseil... pût, à la demande de l'un de ses membres connaître du différend...

(1) Journal officiel de la Société des Nations, août 1920, page 65.

(2) Revue de droit international et législatif comparée (1-3), page 40.

« Nulle menace de guerre ne saurait exister dans le cas présent.

« D'autre part, le dissentiment qui s'est élevé dans des circonstances exceptionnelles, entre la population d'Aland et le gouvernement de Finlande, n'a pas le caractère d'un différend d'ordre international, mais celui d'une crise d'ordre interne.

« Le gouvernement finlandais fait respectueusement observer au conseil en se référant à l'article 15 du pacte que ce « différend » porte sur une question que le droit international laisse exclusivement à la compétence de la Finlande » (1).

La Finlande, on le voit, invoquait à son bénéfice, l'alinéa 8 de l'article 15 qui dit que « si l'une des parties prétend et si le conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le conseil le constatera dans son rapport, mais sans recommander de solution ».

La Finlande opposait là une exception d'incompétence qui aurait fait obstacle au rôle du conseil en l'empêchant de rendre une sentence sur le droit de la population d'Aland à disposer d'elle-même ou en obligeant tout au moins le conseil à ne statuer que du point de vue purement politique, puisqu'au point de vue juridique la souveraineté finlandaise aurait été intangible et que le conflit n'aurait plus été qu'un conflit d'ordre intérieur.

D'ailleurs, même en ne s'appuyant que sur le point de vue purement politique, le conseil ne pouvait être dessaisi et pouvait prendre toutes les mesures propres à « sauvegarder la paix des nations » (2) puisqu'il estimait que le cas d'Aland « affectait la paix du monde » (art. 4) ou « impliquait une mesure de guerre » (art. 11).

Ces menaces existaient. Je cite un passage de la lettre de M. Branting du 10 juillet 1920 : « Je vois que M. le ministre de Finlande... décline la compétence de la Société des Nations, le conflit étant, selon l'avis de son gouvernement, d'ordre exclusivement intérieur. La Suède ne peut pas accepter cette manière de voir... Il faut bien observer qu'un conflit qui peut être par son origine d'ordre intérieur, peut avoir des répercussions à l'étranger et devenir d'ordre international... C'est le cas des îles d'Aland...; la Finlande méconnaît la gravité de la crise qui menace de prendre une tournure inquiétante ».

Dans ce cas, l'exception d'incompétence opposée par la Finlande, n'a plus de valeur et le conseil doit être considéré comme saisi de l'ensemble du problème pour « recommander » aux parties » toutes solutions qu'il considère comme les plus équitables et les plus appropriées en l'espèce »; le rôle du conseil s'élargit, alors, il n'est plus tenu par les termes d'une demande, son exa-

(1) Journal officiel de la Société des Nations, supplément 1 (page 14).

(2) Article 11 du Pacte.

men pourrait porter sur l'établissement même d'une souveraineté indiscutable et même, dans le cas d'Aland, faire prévaloir le droit de libre disposition sur une souveraineté définitivement établie comme le demandait la Suède (1).

Dès lors, le conseil aurait dû suivre les règles de *procédure* inscrites au pacte (art. 15 et 17) et qui doivent s'appliquer dans le cas où le conseil est saisi d'un différend entre Etats « rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde ».

La Suède aurait désiré que cette procédure fût suivie. « Le gouvernement royal est d'avis... que la procédure doit se référer aux articles 15 et 17 du pacte. Pour le cas où cette procédure ne serait pas appliquée, le gouvernement suédois se réserve le droit — s'il s'y considère appelé — de faire usage du privilège que lui confère sa qualité de membre de la Société..., de demander une procédure suivant les articles précités ».

Le conseil a pensé autrement.

Pour lui :

1° La question de démilitarisation dépasse la sphère des intérêts finno-suédois;

2° La question de la souveraineté est connexe à celle de la démilitarisation.

Le problème a donc un aspect « lato sensu ».

D'autre part, l'article 15, dit que la procédure des art. 15 et 17 précités ne s'applique que dans l'hypothèse où l'un des états, partie au litige, soumet un cas litigieux au conseil; or, ici, c'est un tiers, l'Angleterre, qui a soumis le cas au conseil.

Ce dernier a écarté en conséquence l'hypothèse d'un différend proprement dit, et s'est considéré comme saisi en vertu de sa compétence générale. Sa « résolution » en date du 20 septembre 1920 débute ainsi : « Conscient des devoirs que lui imposent les articles 11 et 4 du pacte dans l'intérêt suprême de la paix entre Etats » (2).

Pour résoudre l'exception d'incompétence soulevée par la Finlande qui, nous l'avons vu, n'était pas opposable, le conseil ne pouvait s'appuyer sur une décision de la Cour de justice internationale dont l'article 14 a prévu la fondation pour donner des « avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le conseil ou l'assemblée ».

Le conseil désirait néanmoins appuyer sa compétence sur des bases juridiques. Le 12 juillet, il décida donc de constituer une commission internationale de juristes chargée de donner « un

(1) Mémoire présenté aux juristes. Iles d'Aland, page 84, journal officiel, août 1920.

(2) Revue de droit international et législation comparée, page 41 (1-2).

avis consultatif sur les aspects juridiques de la question des îles d'Aland » (1).

Ces juristes sont MM. Larnaude, Struycken, Max Hubert. Ils devaient donner avis sur deux points :

1° Sur la question de savoir si, dans le sens de l'alinéa 8 de l'article 15, la thèse suédoise porte sur une question que le « droit international laisse à la compétence exclusive de la Finlande »;

2° Sur l'état actuel des obligations internationales en matière de démilitarisation concernant les îles d'Aland (2).

Ajoutons qu'à cette même séance la Finlande et la Suède s'engagèrent à ne pas recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après le rapport du conseil et à prendre toutes mesures pour ne pas aggraver la situation. C'étaient là évidemment les seules obligations qui puissent incomber aux parties, qui ne pouvaient être liées que par l'alinéa 6 de l'article 15, puisque le conseil n'avait pas admis l'hypothèse d'un différend « motivant l'emploi de la procédure, article 15 ». Voici le texte de cet alinéa 6 : « Si le rapport du conseil est accepté à l'unanimité (le vote des représentants des parties en litige ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité), les membres de la Société s'engagent à ne pas recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport » (3).

La commission a conclu dans son rapport du 5 septembre 1920:

1° Au rejet de l'exception d'incompétence opposée par la Finlande;

2° Au maintien des stipulations de la convention de 1856 et au caractère européen du règlement auquel elles ont soumis les îles d'Aland (4).

A la suite de ce rapport, le 20 septembre 1920, le conseil s'est déclaré « compétent pour recommander toutes solutions qu'il considère comme le plus équitables et le plus appropriées ».

De plus, il déléguait une commission d'enquête « pour lui présenter, dans le plus bref délai, après les consultations nécessaires, les éléments sur lesquels le conseil pourra fonder une recommandation de nature à établir dans cette partie du monde, un règlement, soit définitif, soit provisoire, des conditions favorables au maintien de la paix, en tenant compte des intérêts légitimes de toutes les parties en cause » (5).

Cette commission (composée de MM. Beyens, Calonder, Nielsen, Elkus et Milmore) a déposé des conclusions radicalement différentes de celles des juristes. La consultation de ces derniers était un document plein d'impartialité et préoccupé avant tout

(1) Revue de droit international et législation (1-2), page 43.

(2) Rapport des juristes. Official journal, octobre 1920, page 2.

(3) Revue de droit international et législation (1-2), page 41.

(4) Rapport des juristes. Journal officiel, suppl. 3 octobre 1920, page 19.

(5) Rapport des rapporteurs, page 22 (haut).

du souci de l'exactitude juridique (1) mais ils n'avaient reconnu la compétence du conseil qu'en faisant table rase de toute situation de droit l'invitant ainsi à statuer du point de vue purement politique (2).

Comme les juristes, les rapporteurs commencent par reconnaître la compétence du conseil, mais, contrairement aux conclusions de leurs prédécesseurs, ils affirment la continuité des situations de droit et ils invitent le conseil à statuer du point de vue économique en même temps que du point de vue politique.

Ils avouent avec les juristes que la question d'Aland, à leur avis, sort du domaine de la politique interne, « mais c'est, d'après nous, ajoutent-ils, parce qu'elle a pris une extension et une importance internationales si considérables qu'il est nécessaire de la soumettre à la haute autorité, que représente aux yeux du monde la Société des Nations. De son règlement équitable dépendent non seulement le rétablissement de la tranquillité dans les cerveaux surexcités d'une population très intéressante de la Baltique, et la reprise des excellentes relations qui doivent exister entre deux nations si bien faites pour s'entendre, la Suède et la Finlande, mais aussi la consolidation de la paix, dont les peuples de cette partie de l'Europe ont besoin autant que les autres, pour effacer les traces profondes laissées par la guerre, reconstituer leurs forces productives ou établir sur des bases solides leur développement économique » (3).

Le rapport de la commission constitue un document richement informé, sans parti-pris politique et rempli d'une inspiration sereine et droite. Il concluait :

1° A la souveraineté indiscutable de la Finlande et au rejet du prétendu droit au plébiscite, mais proposait en faveur de la population alandaise certaines garanties:

2° A la nécessité d'un élargissement de la convention de 1856 sous la forme d'une neutralisation des îles placée sous la garantie collective des puissances, tout en confiant à des experts les questions d'ordre militaire (4). Le rôle de la Société des Nations consisterait simplement à inviter les hautes parties contractantes à réaliser ce vœu sous son égide.

Au cours des débats à la séance du 20 juin 1921, M. Branting ne manqua pas de critiquer avec violence les conclusions des rapporteurs « qui n'ont abordé que le problème de la souveraineté et se sont déclarés incompétents en ce qui concerne la neutralisation de l'archipel ». « La question étant telle, il ne reste au gouvernement suédois qu'à protester de toute son énergie contre la tentative de disjoindre ces deux questions qui sont d'après lui

(1) Revue de droit international et législation (1-2), page 44.

(2) Revue de droit international et législation, page 56.

(3) Rapport page 22 (haut).

(4) Revue de droit international et législation, page 278 (3-4).

indissolubles ». Il terminait en demandant que « l'examen de la neutralisation de l'archipel soit confié à une commission d'experts militaires »... « S'opposer aux vœux unanimes d'une population serait une bien mauvaise politique. Il n'y a pas dans les îles d'Aland de minorité. La population est unanime dans ses efforts pour être rattachée politiquement à la Suède. Aussi le gouvernement suédois a-t-il l'espoir que le conseil... ne manquera pas d'entendre les délégués des habitants d'Aland, venus à Genève, affirmer une fois de plus leurs revendications nationales » (1). M. Branting ne manqua pas non plus de mettre en relief la divergence des deux rapports dont l'un au moins était favorable à la thèse qu'il soutenait; il cherchait surtout à retarder la solution du litige.

M. Enckell, représentant de la Finlande, renouvela l'affirmation des droits souverains de son pays; puis, il insista sur le fait que, les îles d'Aland appartenant à un Etat reconnu et régulièrement constitué, une fraction du peuple finlandais ne peut espérer que le droit de libre disposition lui soit assuré, car une telle manière d'interpréter les choses conduirait fatalement à l'anarchie (2). « Le gouvernement de Finlande ne peut donc que considérer la question des îles d'Aland comme une affaire intérieure de la République. Il est prêt néanmoins à augmenter encore les garanties d'autonomie accordées aux îles d'Aland en 1920 » et à se conformer à la plupart des mesures proposées par les rapporteurs » (3). Les garanties offertes par la Finlande ne laissaient rien subsister des motifs qui eussent pu justifier le rattachement des Aland à la Suède (4).

Le conseil entendit ensuite MM. Ericksen et Carlsson, délégués alandais, dont les réponses lui persuadèrent que la langue suédoise est protégée dans les écoles où elle est seule enseignée et que la liberté religieuse et l'égalité politique sont entières, que seules des raisons de sentiment et de tradition poussent les Alandais vers la Suède, en dépit de toutes les garanties accordées.

Les représentants finlandais et suédois se déclarèrent prêts à accepter la décision du conseil et le projet, rédigé par M. Fisher, en fut accepté à l'unanimité des membres du conseil.

Cette décision, en date du 24 juin, est ainsi conçue (5) :

1° La souveraineté des îles d'Aland est reconnue comme appartenant à la Finlande;

2° Toutefois, la paix générale, l'avenir des relations cordiales entre la Finlande et la Suède, la prospérité et le bonheur des îles

---

(1) *Temps* du 21 juin 1921.

(2) Procès-verbaux de la 13e session du conseil.

(3) Monthly Summary of the league of nations, 1er juillet 1921, page 40.

(4) Revue de droit international et législation, page 279.

(5) Voir journal officiel Société des Nations, juillet 1921, Supplément 5, pages 24-25.

elles-mêmes ne peuvent qu'être confirmés par des mesures portant :

a) Sur des garanties nouvelles données à la population des îles;

b) Sur la neutralisation et la non fortification de l'archipel;

3° Les garanties nouvelles à insérer dans la loi d'économie devront avoir notamment pour objet de conserver la langue suédoise dans les écoles, de maintenir les propriétés foncières entre les mains des habitants, de fixer des limites raisonnables à l'acquisition du droit de vote par les immigrants et d'assurer la nomination d'un gouverneur jouissant de la confiance de la population;

4° Le conseil ayant reconnu que les meilleures solutions en ce qui concerne les garanties seraient dans un accord entre les représentants de la Finlande et ceux de la Suède, au besoin avec le concours de la Société des Nations, cet accord va être recherché du consentement des deux parties. Au cas où l'accord ne se réaliserait pas, le conseil fixerait lui-même les garanties qui lui paraîtraient devoir être insérées par voie d'amendements dans la loi d'autonomie du 7 mai 1920, et dans tous les cas le conseil de la Société des Nations veillera à l'application de ces garanties;

5° Un accord international en vue de la non fortification et de la neutralisation de l'archipel doit garantir au peuple suédois et à tous les pays intéressés que les îles d'Aland ne deviendront pas une cause de danger au point de vue militaire. A cet effet la convention de 1856 doit être remplacée par un accord plus large placé sous la garantie de toutes les puissances intéressées y compris la Suède. Le conseil estime que cet accord devrait se conformer dans ses grandes lignes au projet suédois de convention pour la neutralisation des îles. Il charge le secrétaire général d'inviter les gouvernements intéressés à désigner des représentants dûment accrédités pour discuter et conclure le traité proposé ».

Par une décision en date du 27 juin, le conseil a résolu à l'unanimité d'adopter un accord signé entre les parties sur la question des garanties; nous parlerons plus loin de ce document.

Il reste un point à éclaircir. Le conseil en reconnaissant la souveraineté de la Finlande ne s'est-il pas placé en contradiction avec sa résolution du 20 septembre 1920 par laquelle il se déclarait compétent ? Cette compétence, en effet, n'avait été justifiée par les juristes qu'en niant la souveraineté finlandaise sur l'archipel.

Il est certain que les considérations des rapporteurs sont plus politiques que juridiques et qu'elles sont même insuffisantes à ce dernier point de vue. Le texte de la page 22 du rapport que nous avons cité plus haut dit « que la question d'Aland sort de la politique interne; mais que c'est parce qu'elle a pris une im-

portance internationale considérable qu'il est nécessaire de la soumettre au conseil de la Société des Nations » (1).

Cette appréciation est juste en elle-même, mais ne peut, en droit, avoir pour effet d'étendre la compétence du conseil « à des questions que le droit international laisse à la compétence exclusive des Etats ».

Il ne faut pas en effet apporter l'incertitude dans les garanties que l'article 15, alinéa 8, du pacte fournit aux Etats contre une ingérence du conseil dans leurs affaires d'ordre intérieur.

Mais les deux décisions de cet organisme se concilient. Son examen ne portait pas en effet sur la question de savoir si l'Aland étant placé sous la souveraineté de la Finlande jouissait ou ne jouissait pas du droit de libre disposition. Le conseil n'aurait pas eu le droit *a priori* de procéder à cet examen. Il n'avait à envisager que la question de savoir si « la Finlande devenant un Etat souverain » sa souveraineté s'était étendue en même temps à l'Aland.

Le problème portait ainsi sur l'établissement d'une souveraineté que la communauté internationale était en droit de vérifier, et non sur les prérogatives d'une souveraineté déjà existante.

La souveraineté finlandaise ne pouvait couvrir les faits antérieurs à son établissement et par là-même l'exception d'incompétence opposée par la Finlande au conseil n'était pas fondée en droit.

Rappelons en passant que le rapport des rapporteurs reconnaît à la Finlande, dès le temps de son incorporation à la Russie, la qualité d'Etat revêtu des attributs de la souveraineté. Cette opinion est discutable. Si elle était vraie les deux décisions du conseil deviendraient inconciliables au point de vue juridique et des raisons politiques seules pourraient justifier, ainsi que nous l'avons vu plus haut, la soumission de la Finlande à la juridiction du conseil (2).

Ajoutons que cet organisme en tranchant la question de la souveraineté s'est bien gardé d'examiner celle du droit des Alandais au plébiscite.

Observons enfin que la « résolution » du conseil, par suite des déclarations des parties qui se sont engagées à l'accepter, a pris une ampleur qui dépasse le caractère des simples recommandations régies par l'article 15 et qu'elle a acquis le caractère d'une sentence arbitrale : « Le conseil décide... »

Nous allons étudier la question des îles d'Aland en deux parties, l'une aura trait à la souveraineté et l'autre à la démilitarisation et à la neutralisation des îles.

---

(1) Revue de droit international et législation (3-4), page 281.

(2) Revue de droit international et législation, page 282.

DE LA SOUVERAINETÉ

La première question à trancher est une question de *droit juridique*, qu'aucune raison ethnique ou politique ne permet d'écarter; celle du droit de souveraineté de la Finlande par rapport à Aland.

Si ce droit est établi sur des bases juridiques solides, le droit de « libre disposition des peuples », dont les Alandais réclament l'application par un plébiscite qui trancherait le litige, ne sera plus applicable que dans des cas bien définis.

Nous allons donc examiner la question de la souveraineté en trois parties :

1° La Finlande a-t-elle des droits incontestables à revendiquer la souveraineté;

2° Le droit de libre disposition est-il applicable ?

3° La question des garanties.

I. — *Des droits de la Finlande*

Nous aurons à étudier dans ce chapitre trois points précis :

1° Ce pays constitué en Grand-Duché sous un souverain qui était à la fois empereur et grand-duc était-il un sujet de droit distinct au moment où il a proclamé son indépendance ?

2° Ses droits s'étendaient-ils aux îles d'Aland ?

3° Ces droits ont-ils persisté après la dissolution des liens unissant le Grand-Duché avec la Russie ?

Prenons d'abord cette question :

1° *La Finlande était-elle un sujet de droit distinct au moment où elle a proclamé son indépendance ?*

Personne ne conteste que les déclarations solennelles du Tsar Alexandre 1[er] à la Diète de Borga, le 29 mars 1809, ont assuré au Grand-Duché de Finlande une existence à part dans l'Empire russe; ce pays était sous le régime russe un groupe autonome, doté d'une constitution propre et jouissant des attributs de la souveraineté, sauf la direction de la politique étrangère et de la défense du territoire (1). La Finlande ne constituait pas pour autant une entité politique distincte, mais elle possédait deux au moins des éléments d'un Etat (2) :

1° Elle avait un *territoire propre;*

Un fait prouve cette reconnaissance au Grand-Duché d'un statut territorial propre basé sur les anciennes limites de la Fin-

(1) Rapport page 22 (milieu).

(2) Revue de droit international et législatif comparée, page 50.

lande : c'est la restitution, en 1811, des territoires que le tsar avait conquis en 1721 et 1743 sur la Suède et qu'il avait incorporé à son Empire; ces territoires forment la province actuelle de Wiborg.

Pendant toute la durée de son union avec la Russie, la Finlande n'a subi aucun morcellement de territoire. Si elle s'est agrandie du côté de la Russie, elle n'a pas vu changer ses frontières du côté de la Suède qui sont restées celles qu'avait tracées la Convention de limites de 1810, signée en exécution du traité de Frédérickamn. La Finlande a grandi en bloc vers l'indépendance et ce statut territorial bien déterminé la mettait dans un état de supériorité très grande vis-à-vis des Etats nouveau-nés, éclos parmi les débris de l'ancien empire russe ou même sur ceux qui ont succédé à l'Empire d'Autriche; car le statut territorial de ces Etats n'a pu être que péniblement élaboré depuis la paix et il a fallu pour qu'une contestation soit élevée dans le cas de la Finlande une question toute spéciale, comme celle qui nous intéresse (1).

2° *Une nationalité finlandaise existait,* nationalité absolument distincte de la nationalité russe au point de vue interne, et cette nationalité n'était même pas discutée à l'intérieur de la Finlande, où vivaient côte à côte des groupes finnois et des groupes suédois, descendants des conquérants scandinaves qui avaient apporté la civilisation aux peuples de la Baltique.

En plus de ces deux éléments indispensables à un organisme en transformation qui cherche à conquérir la capacité d'un Etat (nationalité et territoire propres), la Finlande possédait des organes législatifs distincts et aucune modification ne pouvait être apportée à sa constitution sans l'assentiment de la Diète. Le Grand-Duché avait son gouvernement à part; son administration distincte, ses finances et son armée.

Par conséquent la Finlande constituait au point de vue interne un sujet de droit distinct, investi de pouvoirs propres sur un territoire et une population déterminée (2).

Mais ici la question se pose de savoir si les événements qui caractérisent la période moderne russe n'ont pas changé la situation de la Finlande, la réduisant, en fait, en simple province.

La commission des juristes a tiré de ces événements l'un des deux grands arguments dont elle se sert pour répudier la thèse finlandaise. Dans son exposé la commission, d'une part, a tenu peu de compte de la situation spéciale d'Aland, qui constitue pourtant l'un des points importants du problème que nous essayons de résoudre, et d'autre part, elle n'a apprécié que d'une façon sommaire et inexacte la situation quasi-souveraine de la Finlande.

---

(1) Rapport page 23.

(2) Revue de droit international et législation (1-2), page 50.

Son rapport fait d'abord allusion aux controverses touchant la question de savoir si la Finlande russe constituait ou non un Etat.

Suivant elle, la Finlande a été traitée comme une simple province depuis le 15 février 1899, date où un oukase impérial prétendit soumettre ce pays à la sujétion des lois russes. Pourtant les juristes admettent que la protestation de la Diète a été énergique et que la population finlandaise s'est opposée à l'application du nouveau régime anticonstitutionnel; puis, que par le manifeste du 4 novembre 1905, confirmé par celui du 22 juillet 1906, le tsar a suspendu l'exécution de ces mesures illégales et rappelé les fonctionnaires finlandais révoqués indûment. Mais depuis 1907, l'autonomie administrative du Grand-Duché a de nouveau été violée, la loi russe du 30 juin 1910 a étendu la compétence de la législation russe à tous les objets susceptibles d'avoir un caractère d'empire.

La commission oublie de tenir compte de l'adresse de protestation de la Diète en date du 14 septembre 1910 et de son refus de coopérer à cette législation, or, cette protestation prouve qu'il n'y a pas eu de situation de fait dans le cas de la Finlande russe.

Il est certain que parfois les situations de fait, illégales, entraînent par leur persistance la ruine d'un régime juridique, mais tant que la lutte des deux forces en présence continue entre la plus forte qui viole le droit et la plus faible qui se retranche derrière ce droit, on ne doit pas s'incliner devant les décisions qui violent le droit, car il arrive souvent que le droit finit par triompher; la politique a tant de remous et un juste idéal a tant de force. La constance de la Diète suffit pour mettre à néant l'affirmation des juristes et pour prouver que la Finlande a gardé jusqu'à la fin de la période russe son statut juridique propre (1). Enfin, le manifeste du prince Lwov en date du 20 mars 1917, a abrogé les mesures inconstitutionnelles du 15 février 1899 et du 30 juin 1910. Ce manifeste garantit « solennellement au peuple finlandais l'autonomie intérieure qui lui appartient conformément à sa constitution, l'inviolabilité de sa vie nationale et de ses langues ».

Les rapporteurs sont aussi de cet avis; voici quelques lignes du rapport qui concernent les tentatives infructueuses du gouvernement russe pour supprimer en fait l'autonomie de la Finlande : « Le dernier des Romanoff a tout fait pour détruire l'autonomie du Grand-Duché; au régime de liberté il a fait succéder un régime d'oppression. Mais, après un examen approfondi, il convient de remarquer que Nicolas II n'a pas osé prononcer l'abrogation de la constitution finlandaise, il a cherché à en saper les bases et à l'annihiler peu à peu; son effort a été stérile et il a dû rapporter ses mesures.

(1) Revue de droit international et législation comparée, page 49-51.

« Par un effort nouveau son ministre Stolypine a voulu placer l'assemblée finlandaise sous le pouvoir de la Douma russe; mais, pour qu'une usurpation soit valide, il faut que ceux qui en ont été victimes la reconnaissent légale et le gouvernement de Kerenski a reconnu aussitôt l'autonomie du Grand-Duché. C'est donc une Finlande autonome qui, le 6 décembre 1917, a proclamé son indépendance complète vis-à-vis de la Russie et qui, d'Etat dépendant, est devenu Etat souverain par un acte de sa volonté » (1).

Les juristes ont tranché cette question de savoir si la Finlande constituait ou non un Etat par les conclusions suivantes : « Même en répondant affirmativement à cette question et en adoptant par conséquent l'hypothèse la plus favorable à la thèse finlandaise, thèse qui, d'ailleurs, a paru à la plupart des juristes qui ont écrit sur cette question, la plus conforme au texte et à l'esprit des arrangements de 1809, il n'en reste pas moins vrai que cet Etat, traité en fait par le gouvernement russe comme une simple province, n'avait pas et ne revendiquait pas d'ailleurs d'existence juridique à part et qu'il était indissolublement lié à la Russie » (2).

Nous venons de donner notre avis sur ce sujet et nous croyons qu'une seule conclusion est admissible en cette matière, celle des rapporteurs : « Même, si l'on persistait à penser que la Finlande n'est devenue un Etat qu'en se proclamant indépendante et après cette proclamation, on serait obligé de reconnaître tout au moins que le peuple finlandais avec son territoire nettement délimité et une vie nationale intense, remplissait toutes les conditions nécessaires pour se constituer en Etat indépendant » (3).

Nous croyons que ces droits ont toujours existé malgré les remous et que la Finlande russe constituait un organisme en état de progrès certain, qui tendait depuis longtemps à conquérir son indépendance et qui, le moment venu, est parvenu à acquérir sa capacité complète d'Etat souverain.

2° *Les droits de la Finlande russe s'étendaient-ils à l'archipel d'Aland ?*

Les thèses finlandaises et suédoises sont ici en présence :

La thèse suédoise ne s'appuie que sur des arguments tirés de la lointaine histoire; en voici les termes :

« Les îles d'Aland ont de tous temps été habitées par une population suédoise. Durant la longue période pendant laquelle la Finlande actuelle a appartenu au royaume de Suède, l'archipel constituait un lien géographique entre les contrées situées des deux côtés du golfe de Bothnie, mais il était généralement considéré comme une *province à part* et son organisation locale et ses coutumes sociales présentaient des particularités bien marquées

(1) Rapport page 22 (bas).

(2) Rapport des juristes, page 7 (haut)

(3) Rapport des rapporteurs, page 23.

qui le distinguaient, sous bien des rapports, de celles des provinces sises à l'Est de ce golfe. A certaines époques, les îles d'Aland formèrent une *corconscription administrative* à part, tandis qu'à d'autres elles se trouvèrent au point de vue administratif soumis au gouverneur de l'une ou l'autre des provinces du sud-ouest de la Finlande. Mais, dans ce cas, il ne s'agissait en aucune façon d'une incorporation politique ou administrative à la Finlande, pour cette raison déjà que la Finlande n'était alors qu'une dénomination géographique collective pour les provinces à l'est du golfe de Bothnie, et non pas une unité politique ou administrative. Certains documents officiels qui font distinction entre l'Aland et la Finlande, ainsi que diverses cartes des XVII[e] et XVIII[e] siècles, démontrent clairement qu'également au point de vue géographique les îles étaient considérées comme une province à part de la Finlande. L'époque où l'Aland formait un gouvernement avec des provinces finlandaises n'effaça pas non plus les particularités historiques de son organisation, ni son caractère de province distincte ayant ses intérêts particuliers. Lorsque, en 1809, la Suède se vit enfin contrainte de céder à la Russie la partie orientale de ce qui constituait alors le royaume de Suède, cette position spéciale des îles d'Aland apparut avec une parfaite clarté. Les instructions données aux négociateurs suédois insistaient sur le fait qu'ils pouvaient au pis aller consentir à la cession de la Finlande, mais non à celle de l'Aland; la frontière devait être tracée à l'est de l'Aland, de façon à ce que l'Aland restât suédois « *comme il l'avait été dès les temps anciens* ». Le fait que le vainqueur imposa également la cession de l'Aland signifiait par conséquent aussi l'amputation de cette partie de la Suède proprement dite. Au cours des négociations de 1809, entre la Suède et le gouvernement français, on se montra aussi du côté français parfaitement conscient de ce que l'Aland n'avait pas constitué une partie de la Finlande. Ce sont ces faits historiques, qu'il faut prendre en considération pour apprécier les vœux formulés par la population alandaise » (1).

Aucun de ces arguments ne parle des événements qui se sont produits pendant la période russe depuis le traité de Frédérickshamn.

La thèse finlandaise est plus convaincante; nous en extrayons ces quelques lignes :

« Au point de vue administratif, les îles d'Aland, de tout temps, ont fait partie du département d'Abo, dont le chef-lieu était l'ancienne capitale de la Finlande. Aussi, lorsque le 20 janvier 1715, la question de séparation de l'Aland d'avec la Finlande fut soulevée, le gouverneur suédois d'Abo protesta en ces termes :

« 1° Le projet de séparer Aland de la province d'Abo est con-

(1) Thèse suédoise journal officiel août 1920, pages 16 et 18, annexe 1-3.

traire à la nature même et à la situation de cette contrée, étant donné qu'Aland est, par la mer ouverte, séparée de la Suède, tandis qu'il a pendant l'hiver surtout, des communications faciles avec le continent finlandais;

« 2° Les îles d'Aland ont de tous temps fait partie de la province d'Abo, de la juridiction de la Cour d'appel et du diocèse de cette ville;

« 3° Les habitants des îles ont pour habitude d'acheter les produits qui leur sont nécessaires sur le continent finlandais » (1).

La thèse finlandaise ajoute :

« Lorsque en 1809, la Finlande fut séparée du royaume de Suède et constituée en Etat autonome, en union avec la Russie, l'Aland demeura partie intégrante du territoire finlandais.

« La population alandaise a, pendant des siècles, partagé la bonne comme la mauvaise fortune avec les autres habitants de la Finlande. Aucun mécontentement de cette situation, aucun désir de rompre la communauté avec le reste de la Finlande ne s'est manifesté de la part de la population alandaise jusqu'à ces temps derniers (2).

« Dans ces circonstances le gouvernement finlandais ne saurait considérer comme compatible avec son devoir envers la fidélité historique et la justice nationale, de prendre l'initiative d'une mesure qui aurait pour effet de conférer à la population actuelle de l'Aland, dont l'opinion a été influencée d'une façon décisive par les conditions anormales des temps récents, le droit, si elle le désirait, d'arracher l'Aland à la communauté nationale et politique à laquelle elle appartient depuis les temps anciens, à laquelle sa population, génération après génération, s'est sentie unie par les liens les plus solides et dans laquelle ses générations futures trouveront leur sécurité, leur bonheur et leur bien-être » (3).

Si nous mettons ces deux thèses en parallèle nous aboutissons aux conclusions suivantes :

La Finlande russe englobait les îles d'Aland. Cet archipel a appartenu au moyen-âge et aux temps modernes à la couronne de Suède comme les provinces finlandaises, mais le rattachement des îles aux terres finlandaises remonte à cette époque.

Sauf au point de vue fiscal, les îles ont été administrées comme si elles faisaient partie de ces provinces. Le golfe de Bothnie et la mer d'Aland semblent former à cette époque pour l'administration royale et la juridiction ecclésiastique, une démarcation entre les provinces anciennes et les provinces conquises; sépara-

---

(1) Journal officiel août 1920, page 4.

(2) Journal officiel août 1920, page 34.

(3) Journal officiel août 1920, page 36. Note du gouvernement finlandais au gouvernement suédois le 5 juin 1919.

tion qui fut consacrée administrativement par la grande réforme de 1634 (1).

Depuis cette réforme jusqu'en 1809, l'archipel d'Aland a toujours relevé du gouvernement d'Abo ou du gouvernement général de Finlande (2). Le rattachement d'Aland aux terres finlandaises à cette époque n'était pas une simple question de convenance administrative comme semble l'indiquer le memorandum présenté au conseil suprême par les délégués du gouvernement suédois. Ce rattachement était au contraire basé sur la constitution. Le principe de la fixité des circonscriptions administratives a existé depuis cette époque de 1634 dans l'histoire constitutionnelle de la Suède; c'est dans la « forme du gouvernement de 1634 » qu'il a été proclamé pour la première fois, comme une garantie indispensable et fondamentale contre l'arbitraire de l'administration royale et l'on en trouve l'écho dans l'article 46 de la constitution suédoise (3).

Le traité de Frédérickshamn a sanctionné au point de vue territorial une séparation qui existait déjà sous le rapport administratif et religieux (4); il consacrait l'annexion de l'Aland par la Russie et ces îles étaient englobées dans la Finlande annexée.

Depuis lors, l'union des îles à la Finlande se trouva nécessairement régie par les dispositions de la Constitution qui garantissaient l'intégrité du territoire, dispositions d'origine suédoise dont le tsar avait solennellement confirmé le bénéfice à la Finlande (5).

Les îles d'Aland étaient donc depuis 1809 incontestablement comprises dans la Finlande russe; « elles ont suivi ses destinées, jouissant de la même autonomie sous les tsars fidèles à leur parole et opprimées par eux quand leur rêve de domination tyrannique l'emportait, libérée enfin des Russes par les événements de la dernière guerre et de la révolution russe ».

3° *De la persistance des droits de la Finlande russe ?*

Les juristes pour prouver que les droits de la Finlande russe n'ont pas persisté invoquent un nouvel argument.

Déjà, nous l'avons vu, ils estimaient que ce pays avait été traité de fait en province pendant la période russe et qu'il ne pouvait se prévaloir du statut juridique dont l'avait doté la Russie, pour en conclure à des droits d'Etat souverain (6).

Les juristes ont pourtant envisagé le cas où ces droits auraient persisté jusqu'à la désagrégation russe et ils ajoutent : « La dissolution des liens qui unissaient le Grand-Duché à la Russie a

(1) Rapport page 29.

(2) Revue de droit international et législatif (1-2), page 49.

(3) Revue de droit international et législation, page 49.

(4) Rapport page 29.

(5 Revue de droit international et législation, page 50.

(6) Rapport des juristes, page 7 (haut).

placé ses habitants et son territoire dans une situation de fait échappant au droit ».

La Finlande est devenue un simple lambeau du territoire russe et la déclaration du 15 novembre 1917 ne pouvait suffire à créer un Etat. Or, dans ce lambeau de territoire deux mouvements d'opinion se produisent en sens inverse :

1° L'un d'eux tend à la constitution d'un Etat indépendant.

2° L'autre demande le rattachement d'Aland à la Suède.

Ces deux mouvements d'opinion doivent « jouir d'une égale valeur comme base essentielle du nouvel ordre juridique », puisqu'ils se sont produits en dehors de toute situation juridique existante (1).

Cependant une situation juridique n'existait-elle pas du fait que les Aland relevaient de la Finlande en vertu de la constitution finlandaise, qui faisait de ce pays un organisme politique distinct du sein de la Russie ?

Les juristes répondent à cette question par la *négative*. En effet, la transformation d'un organisme politique est un phénomène qui se passe nécessairement en dehors du droit positif; cet organisme retombe alors dans un pur état de fait et perd la faculté de se prévaloir des droits qu'il tenait de la situation juridique qui était à la base de l'ordre ancien. La forme politique qui doit naître de cette période de transformation dépend donc uniquement des faits qui se sont produits à cette époque. « Si une séparation se produit à l'égard d'un organisme plus ou moins autonome, lui aussi *de facto* en voie de transformation politique, cet organisme ne peut pas, en même temps qu'il se développe en dehors de tout droit positif, invoquer des principes de ce même droit pour imposer à une fraction de population un sort politique que celui-ci refuse d'accepter » (2).

La Finlande a anéanti, en se séparant de la Russie, tous les éléments d'organisation politique dont elle jouissait au sein de l'Empire russe et une reconstitution totale s'imposerait à elle par une prise de possession effective de tous les éléments constitutifs d'un Etat (3).

Son territoire est devenu « res nullius » et les prétentions d'indépendance de la population d'Aland et les actes de souveraineté, qu'a pu y accomplir une puissance étrangère, doivent entrer en ligne de compte pour fixer le statut politique définitif de l'Etat finlandais (4). La déclaration d'indépendance du 15 novembre 1917 ne pouvait suffire à constituer un Etat et les juristes étendent la période de croissance du nouvel Etat jusqu'en mai 1918 (5).

(1) Rapport des juristes, page 12. Spécial aux îles d'Aland.

(2) Rapport des juristes, page 10.

(3) Revue de droit international et législation comparée (1-2), page 48.

(4) Rapport des juristes, page 13.

(5) Revue de droit international et législation comparée, page 49.

Or, la pétition alandaise est de cette époque, elle a même précédé de quelques mois la déclaration d'indépendance; Aland n'a-t-il pas acquis de ce fait un droit de priorité pour faire prévaloir la transformation de son statut politique contre la souveraineté finlandaise ? Les juristes admettent cette possibilité et par conséquent le droit de libre disposition peut être invoqué au bénéfice des Alandais.

Cette méthode est critiquable à bien des points de vue et M. de Vischer en a proposé une seconde.

Pour lui, la persistance des droits de la Finlande jusqu'à la déclaration d'indépendance ne suffirait pas à anéantir la thèse des juristes ainsi conçue : « Quand bien même le Grand-Duché aurait conservé ses droits intacts, sa rupture avec la Russie l'a placé dans un état de fait ». M. de Vischer ajoute, lrsqu'un organisme doté d'une existence autonome se détache d'un Etat pour s'ériger en Etat souverain indépendant, ce phénomène dépasse le droit propre à l'organisme politique qui se détache et le droit propre à l'Etat dont il faisait partie; mais le groupe social qui se transforme n'est pas plongé dans un simple état de fait échappant au droit.

En effet, cet organisme est en voie de progrès, il est déjà doté d'éléments d'organisation et cherche à conquérir ceux qui lui manquent. Il est donc impossible de prétendre qu'il perd tout droit à se prévaloir de son statut juridique propre; tout au plus peut-on affirmer que le mouvement qui le détache de l'Etat ancien dépasse le droit positif de l'Etat dont il se détache.

Les organismes sont en continuelle évolution et nous les croyons immobiles, nous ne saisissons que les grandes phases de leurs transformations et au lieu de suivre la trame des événements qui ont amené ces lentes évolutions, nous considérons ces organismes d'après les événements qui ont précédé leurs transformations et d'après les situations de fait qui en résultent :

« Ces effets seuls forment la base du nouvel ordre juridique » disent les juristes (1).

Cette méthode remet en question les bases juridiques d'un Etat à chacune de ses transformations et elle méconnaît la réalité d'un développement progressif des institutions.

M. de Vischer propose une deuxième méthode de compromis qui maintiendra la continuité historique; elle consiste à maintenir dans toutes les parties de l'organisme que les faits de transformation ne mettent pas directement en jeu, le statut juridique qui représente le stade antérieur (2).

Dans le cas des îles d'Aland cette méthode mène aux conclusions suivantes :

L'émancipation de la Finlande n'a pas compromis les droits

(1) Rapport des juristes, page 9.

(2) Revue de droit international et législation comparée (1-2), page 54.

essentiels dont elle jouissait sous la domination russe. La persistance de ces droits, surtout du statut territorial finlandais, ne permet pas l'application du principe de libre disposition des peuples au profit des Alandais. Toutefois, la communauté internationale est intéressée à la solution du litige, car la Finlande entend gouverner souverainement des territoires qu'elle administrait autrefois avec une simple autonomie. L'application de cette méthode, on le voit, aurait écarté l'exception d'incompétence que, dans un chapitre précédent, nous avons vu la Finlande opposer à la Société des Nations.

Cette méthode a été employée par les rapporteurs dont l'exposé réaliste a motivé les décisions du conseil de la Société des Nations en date du 24 juin 1921.

Nous verrons à la fin de ce chapitre que la commission des rapporteurs a conclu à la persistance des droits de la Finlande russe dont il est juste de reconnaître la souveraineté.

Voyons s'il n'existe pas d'autres arguments contre le droit de la Finlande.

Des arguments secondaires ont été invoqués contre la persistance des droits de la Finlande :

1° *On a discuté la valeur des reconnaissances* qui ont consacré l'indépendance de la Finlande.

D'après les juristes, ces reconnaissances, obtenues au cours d'une ère de trouble et de discordes civiles, n'avaient qu'une valeur relative et l'on ne peut en tirer argument pour affirmer qu'elles ont fixé définitivement le statut territorial de la Finlande (1). De plus l'une de ces reconnaissances, celle du gouvernement anglais du 6 mai 1919 a été faite sous la restriction que « la Grande-Bretagne espérait voir la Finlande se soumettre aux décisions de la Conférence de la Paix, touchant ses frontières ».

Mais il faut ajouter pour détruire cet argument que la reconnaissance anglaise a été peu de temps après confirmée et qu'elle ne comportait plus aucune restriction.

De plus, la seule autorité de fait existant alors en Russie, le gouvernement bolchevik a reconnu aussitôt l'indépendance du nouvel Etat. Les troubles que le gouvernement a suscités ensuite et qui visaient à l'établissement d'une République fédérative des soviets n'empêchent pas la validité de cet acte de reconnaissance (2).

Ajoutons de plus que « la Finlande a été reconnue par les puissances en 1918 et 1919 comme indépendante, telle qu'elle se présentait comme Grand-Duché sous la souveraineté de la Russie (3).

La Suède a discuté âprement la valeur de sa reconnaissance

(1) Rapport des juristes, page 11.

(2) Opinion des rapporteurs, page 22 (bas).

(3) Official Journal, page 5 (août 1920).

en date du 6 janvier 1918 qui constitue contre elle un grave argument. Voici sa thèse :

« Conformément au droit international, la Suède n'a voulu reconnaître la Finlande qu'après sa reconnaissance par les soviets. Si le gouvernement royal n'a pas mêlé à sa reconnaissance de questions de frontières c'est parce que son geste eût été inamical, s'il avait fait des réserves vis-à-vis d'une nation sœur (1). La Suède ne voulait pas soulever cette question prématurément. De plus, cette réserve était inutile, puisque la Finlande n'occupait pas effectivement les îles d'Aland qui étaient en possession des troupes russes (2). Enfin le gouvernement royal espérait obtenir une solution amiable du conflit par une entente directe avec le gouvernement finlandais, dans le sens que lui indiquait la pétition alandaise du 31 décembre 1917 ».

Ces arguments sont sans valeur. En effet :

1° Il n'existe aucune réserve dans le texte de la reconnaissance suédoise ainsi conçue :

« Sa Majesté le Roi de Suède, au conseil tenu le 4 janvier 1918, a résolu de reconnaître la Finlande comme Etat autonome et indépendant » ;

2° Au traité de Frédérickshamn, le roi de Suède d'alors avait renoncé pour toujours, en son nom et en celui de ses successeurs, à la possession de l'archipel d'Aland;

3° Depuis cent ans, la Finlande possédait des frontières bien définies;

4° Le fait que la Suède, lors du refus de la Finlande de donner l'exequatur au vice-consul suédois, a, sans protester, procédé immédiatement à la nomination d'un autre agent, constitue une reconnaissance implicite du droit de souveraineté de la Finlande (3).

La reconnaissance de la Suède est donc implicite et faite sans réserve. Il y a plus, la pétition d'Aland de 1917 semble elle aussi constituer une reconnaissance de la souveraineté finlandaise. Elle émet, en effet, le vœu de voir l'Aland réuni à la Suède, « avec le consentement de la Finlande libre et indépendante ».

Par conséquent « la reconnaissance de l'Etat finlandais l'a fait admettre dans la communauté des Nations, comme réunissant les conditions requises pour cette consécration officielle d'une existence indépendante, dont l'une des principales est la possession de frontières bien déterminées » et aucune réserve n'est opposable à ce nouvel Etat touchant la reconnaissance de

---

(1) Voir thèse suédoise, page 16-24 du journal officiel août 1920.

(2) Mémoire du ministère de Suède à la commission des juristes.

(3) Rapport page 24.

son indépendance qui ne doit pas être séparée de celle de ses frontières (1).

2° *On a prétexté que, pendant les troubles de* 1918, les éléments de la souveraineté que possédait la Finlande ont sombré :

1° En *Finlande*. L'état de fait y aurait existé puisque les rouges occupaient la quasi-totalité de la Finlande et légiféraient à Helsingfors. Mais cet argument est sans valeur, car l'état de fait ne peut exister que lorsque des deux forces en présence, celle qui ne peut se prévaloir d'aucune légalité a triomphé.

L'argument est le même que celui que nous avons eu à discuter pour nous persuader que le régime tzariste n'avait pas traité en fait la Finlande de la période russe comme une simple province. Or, dans le cas qui nous occupe, Mannerheim et tout un parti de la Diète ont continué à représenter à Wasa l'autorité et la force de résistance de l'ancienne Finlande. L'armée qu'y a levée Mannerheim a fini par vaincre la révolution rouge, après de durs combats.

On a prétexté encore que ce général n'eût pas triomphé sans l'aide des étrangers. Cette affirmation est très contestable, puisque la bataille libératrice de Tammerfors a été gagnée par les seuls Finlandais; ensuite, l'appel à l'aide du gouvernement de Wasa était motivé par la conduite des Russes et, de plus, une intervention étrangère réclamée par un gouvernement en détresse, n'a jamais créé, de son seul chef, un état de fait opposable aux droits souverains de l'Etat secouru (2).

2° *Dans l'archipel d'Aland.* Le principal argument que certains ont invoqué contre la persistance des droits de la Finlande sur l'archipel a été tiré des incidents militaires qui s'y sont déroulés pendant les troubles et des arrangements dont leur évacuation a été l'objet.

Militairement il est certain que les Russes ont occupé les îles pendant toute cette période de troubles et que les Suédois les en ont chassés, mais les droits de la Finlande sur l'archipel n'ont pas été anéantis de ce fait. En effet :

1° Si cette intervention ne s'était pas réalisée, il n'en reste pas moins le fait que les blancs finlandais avaient entrepris de chasser les troupes rouges d'Aland;

2° Mannerheim a toujours eu l'idée de reconquérir Aland, aussitôt qu'il aurait chassé les rouges de la Finlande continentale; il a même annoncé par télégramme qu'il envoyait un convoi d'armes aux insulaires;

3° La Finlande a été elle-même occupée par des bandes russes et nous avons vu plus haut qu'il était impossible de tirer de ce fait un argument valable contre les droits de la Finlande sur les territoires où ces bandes opéraient;

---

(1) Rapport page 23 (bas).

(2) Rapport page 23.

4° Cette période a été très courte et, nous l'avons vu précédemment, la Finlande a tout de suite affirmé ses droits en refusant l'exequatur au vice-consul de Suède et en expulsant un journaliste suédois (1).

De plus, en ce qui concerne les *arrangements* qui ont suivi le départ des Russes, ils étaient pleinement consentis par le gouvernement finlandais et ont tous été abrogés par la paix de Versailles; d'ailleurs la plupart de ces arrangements ne visaient que la démilitarisation des îles et nous les retrouverons dans la partie de cette étude que nous allons consacrer à la neutralisation.

Nous pouvons donc considérer à juste titre que les droits de la Finlande ont persisté et qu'ils s'étendent toujours à l'archipel d'Aland et nous ne saurions mieux terminer cette partie qu'en citant ces conclusions des rapporteurs : « Il ressort de l'examen auquel nous venons de procéder que le droit de souveraineté de l'Etat finlandais est à nos yeux incontestable et que, d'après l'état juridique existant, les îles d'Aland appartiennent à la Finlande. Les en détacher serait altérer le statut juridique de ce pays, en lui enlevant une partie de ce qui lui appartient. »

II. — *Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est-il applicable au cas des îles d'Aland ?*

Nous diviserons cette étude en deux parties.

Nous examinerons : 1° la valeur du mouvement alandais; 2° Si le droit d'autodisposition peut trouver un champ d'application.

1° *Quelle est la valeur du mouvement alandais.*

Nous venons de reconnaître la persistance certaine des droits de la Finlande sur l'archipel, il est donc nécessaire d'opposer à ces droits ceux que l'intéressant petit peuple alandais peut tenir de sa sincérité et de sa foi suédoise. Rien ne montrera mieux la force de ses démonstrations que d'en retracer les phases et d'en citer les « adresses » et les plébiscites.

a) *Du mouvement alandais.*

Le 20 août 1917, l'assemblée communale « de l'archipel d'Aland réunie à Finstrom prend les décisions suivantes, que les circonstances ne permirent pas de mettre à exécution (2) :

« Le président se référant, d'une part, aux délibérations de l'assemblée, et, d'autre part, à la discussion menée dans la presse à propos de la question des îles d'Aland et ayant démontré que la situation politique de l'Aland, vu son importance stratégique, pouvait subir un changement à la signature de la paix, a décidé qu'en vue d'influencer sur la solution de la question dans un sens

(1) Rapport page 24 (milieu).

(2) Thèse suédoise, journal officiel août 1920, page 17.

ou dans l'autre, une délégation porterait à la connaissance du gouvernement suédois et du parlement suédois que, vu des raisons spéciales, la population alandaise désirait vivement la réincorporation de ses îles avec le royaume de Suède » (1).

A la fin de 1917, parallèlement à la proclamation de l'indépendance finlandaise, eut lieu dans les îles d'Aland un plébiscite qui donna une majorité écrasante à la Suède. Ce plébiscite avait été fait sous forme de pétition signée à domicile et certifiée conforme par un notaire. Une délégation des habitants fut chargée de porter cette pétition à la connaissance du roi de Suède.

Le ton de la revendication s'est accentué et ce document en date du 31 décembre 1917, exprime une volonté inflexible de rattachement à la Suède, et aussi un désir que tout s'arrange à l'amiable par des négociations entre Suède et Finlande; en voici des passages : « Le traité de Frédérickshamn, en détachant les îles d'Aland de la Suède, n'a pas rompu les liens qui, de temps immémorial, unissaient les habitants de l'archipel au peuple suédois. Par la révolte des paysans en 1808, ceux-ci ont contribué pour leur faible part à la défense de la patrie commune... Le cœur saignant elle fut séparée de la Suède, elle ne renonça jamais à l'espoir d'une réunion future de l'archipel avec ce royaume. Le moment est venu d'exprimer publiquement la volonté inflexible des habitants de l'archipel, que l'ancien Comté d'Aland soit de nouveau réuni au royaume de Suède. Ce qui les engage à le faire, c'est la communauté d'origine, de langue, de culture, d'idées et de mœurs et la certitude que, sous le sceptre de la Suède, ils auront la sécurité de l'avenir.

« Avec l'autorisation de 7.000 hommes ou femmes, nous osons exprimer l'espoir que le gouvernement suédois saura, de concert avec la Finlande libre et reconnue comme telle par le roi et le peuple de Suède, trouver la solution des difficultés qui pourraient s'opposer à la réalisation du vœu le plus ardent de la population d'Aland et nous tenons à affirmer aussi la ferme volonté de cette population d'obtenir le rattachement de cet archipel à la Suède ».

Dans sa réponse à cette requête, le roi de Suède exprima l'espoir que le gouvernement suédois réussirait de concert avec la Finlande à applanir toutes difficultés qui pourraient s'opposer à la réalisation du vœu de la population alandaise. Au cours de l'été 1918, des conversations officieuses s'engagèrent avec le gouvernement finlandais sur cette base : d'une part, la Suède soutiendrait les aspirations de la Finlande au sujet d'une rectification de ses frontières à l'est et, d'autre part, satisfaction serait donnée à la population d'Aland, revendiquant le droit de disposer d'elle-même (2).

Le 9 novembre 1918, la population d'Aland envoie une adresse

(1) Journal officiel août 1920, page 23.

(2) Journal officiel août 1920, thèse suédoise, page 17

aux gouvernements des Etats-Unis d'Amérique ainsi qu'aux gouvernements français, britannique et italien : « Aux termes du message du président Wilson en date du 18 janvier dernier, il sera tenu compte à la paix, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. » « Confiante dans la légitimité de son vœu inflexible de rattachement à la Suède, la population profondément suédoise d'Aland compte qu'une consultation populaire, organisée à bref délai sous le contrôle d'une autorité impartiale et déjà sollicitée du gouvernement finlandais, lui donnera l'occasion d'en manifester la force, « elle compte sur votre bienveillante attention et « sur votre énergique appui » (1).

Comme suite à cette requête, le gouvernement suédois chargea son ministre à Helsingfors d'exprimer au gouvernement finlandais que « la question du statut futur de l'archipel alandais fût résolue par un plébiscite organisé dans les îles d'Aland avec les garanties requises et dont le résultat aurait force obligatoire pour la Suède et pour la Finlande » (2).

Les pourparlers n'aboutirent pas. Déjà les Alandais et les Suédois avaient décidé de saisir du litige la Conférence de la paix. Dans le mémorandum du 31 janvier 1919, adressé à la Conférence de la paix, la délégation d'Aland demande que le cas de l'archipel soit tranché comme l'ont été ceux de l'Alsace-Lorraine ou du Sleswig, que cet archipel soit rendu à son légitime possesseur, la Suède, ou qu'un plébiscite nouveau lui permette de déterminer de son sort (3). Citons aussi les adresses de protestations du 29 janvier 1919 et du 8 février 1919 signées sous forme de procès-verbal par l'assemblée populaire de Kumlinge et par l'assemblée des électeurs de la commune de Brandoë; la nouvelle avait en effet circulé d'un partage des îles entre la Finlande et la Suède. A la suite de ces adresses, le gouvernement suédois remit à la Conférence de la Paix, le 22 avril 1919, une note dans laquelle il déclarait « appuyer les revendications de la population alandaise ». La réponse finlandaise est de juin; elle allègue que le vœu de ce peuple d'être réuni à la Suède a pris naissance sous l'effet de circonstances accidentelles dues à la guerre, puis elle énumère les garanties qu'elle consent à la population et, tout en refusant de discuter le problème de la souveraineté, elle offre d'engager des « négociations directes avec la Suède sur les mesures à prendre pour la sauvegarde des intérêts militaires suédois dans la question de l'Aland ».

Le gouvernement suédois, dans sa réponse, déclara « que, pour elle, le point central de la question était la revendication de la population alandaise de pouvoir décider elle-même de sa destinée, légitime revendication fondée sur le droit des nations à

(1) Journal officiel août 1920, annexe 6.

(2) Journal officiel août 1920, thèse suédoise, page 18.

(3) Annexe 7, Official journal.

disposer d'elles-mêmes » ; de plus, la Suède refusait d'entamer des négociations avec la Finlande « uniquement au sujet des intérêts militaires de la Suède dans les îles d'Aland, qui devaient être considérés comme une face secondaire de la question, depuis que la population d'Aland avait affirmé sa volonté » (1).

Au cours de cet échange de notes la population alandaise fit un second plébiscite. Les Finlandais avaient prétendu que le landsting ne représentait pas la majorité de la population aussi les habitants, hommes et femmes, furent-ils invités à signer des listes » portant, d'une part, la déclaration que la population maintenait toujours avec la même fermeté la revendication exprimée dans l'adresse du 31 décembre 1917, d'autre part, un pouvoir autorisant le landsting à prendre toutes les dispositions utiles pour faire aboutir cette revendication. 9.735 personnes sur 10.196 se prononcèrent pour la Suède (2).

A la nouvelle de source finlandaise que ce plébiscite aurait été truqué sous la pression des soldats russes qui stationnaient à ce moment dans le pays, le landsting d'Aland renouvelle en septembre 1919 la protestation solennelle de sa volonté irréductible de réincorporation à la Suède. Il fait de plus observer que cette volonté est immuable depuis deux ans (ce qui prouve bien l'unanimité de la population) et que, si cette preuve n'est pas jugée suffisante, les Alandais accepteront un nouveau plébiscite. Ajoutons pour terminer que depuis l'arrestation de MM. Sundblom et Bjorkmann, la volonté alandaise n'a cessé de réclamer le droit de procéder à ce troisième plébiscite qui serait obligatoire pour les parties (3).

b) *Quelle est la valeur de ce mouvement ?*

On a d'abord invoqué contre le mouvement alandais un argument de détail. Les Finlandais ont discuté la valeur représentative des résolutions de Finstrom sous les prétextes suivants :

1° Neuf communes sur seize seulement y ont participé;

2° L'adresse du 31 décembre 1917 qui fut remise au roi de Suède par les Alandais n'indiquait pas une volonté bien arrêtée; la souveraineté de la Finlande n'y était pas niée et cette adresse contenait le vœu de voir le différend se régler par une entente directe entre les deux gouvernements finlandais et suédois;

3° De plus, cette consultation populaire n'était pas un plébiscite dans la forme consacrée, par oui ou par non, mais une pétition par signatures certifiées conformes, une procuration (4).

Ces arguments ont peu de valeur car les Alandais ont depuis

(1) Thèse suédoise, page 20, Official journal, août 1920.

(2) Journal officiel août 1920, page 19.

(3) Voir l'exposé de l'histoire politique.

(4) Van den Vlugt, la question des îles d'Aland. Considérations suggérées par le rapport des juristes. Leyde 1921, page 56-62.

procédé à un nouveau plébiscite et ils offrent d'en faire un troisième dans la forme habituelle par oui ou par non.

D'ailleurs, dans les adresses et pétitions qui ont suivi la décision de Finstrom, toutes les communes ont participé au mouvement. Il ne faut pas non plus tenir compte aux Alandais de leur modération, le désir qu'ils ont exprimé de voir régler le conflit par entente directe n'implique pas une reconnaissance de la souveraineté finlandaise. Nous ne parlerons pas de l'argument qui affirme que les Russes auraient fait pression sur le mouvement; les habitants avaient trop de haine pour eux et trop de fierté pour subir cette influence.

Un argument plus sérieux a été invoqué contre la *spontanéité* du mouvement. On a prétendu :

1° Qu'une campagne secrète pour le rattachement à la Suède a été menée par les Alandais réfugiés à Stockholm : MM. Sundblom et Bjorkmann auraient participé à cette campagne d'agitation.

Il est certain que ces deux personnes ont été les leaders du mouvement et ils l'avouent eux-mêmes, mais un mouvement même spontané a toujours eu besoin de leaders.

En fait, le désir des habitants a pris corps à la lecture des quatorze points de M. Wilson et le mouvement s'est dirigé sans effort vers la Suède (1).

2° Qu'après l'éclosion du mouvement pro-suédois les habitants ont pris part en 1917 et 1919 aux élections finlandaises (2) pour la nomination de représentants à la Diète et que M. Sundblom, l'un des leaders du mouvement séparatiste, a siégé comme député à Helsingfors et y a fait des déclarations patriotiques finlandaises.

« Au point de vue politique, disent les Finlandais, les Alandais ont constamment affirmé leur nationalité finlandaise. Ils ont pris part à toutes les manifestations nationales et, jusqu'en 1917, le nombre des voix alandaises aux élections à la Diète finlandaise a constamment augmenté. L'élément suédois d'Aland a toujours partagé, dans la nation finlandaise, le sort de l'élément suédois du continent finlandais. Les représentants d'Aland n'ayant subi aucune oppression autre que celle exercée par le régime de russification n'ont jamais fait entendre de protestation à la Diète. Ce n'est que depuis 1917 que les Alandais, manifestant un désir factice, suscité par des circonstances passagères, demandent le retour des îles à la Suède » (3).

L'ancien délégué des îles d'Aland à la Diète de Finlande, M. Sundblom, qui devint ensuite chef séparatiste a, en diverses occasions, célébré en termes chaleureux la fidélité des îles d'Aland

(1) Rapport page 26.

(2) Thèse finlandaise, journal officiel, page 5.

(3) Voir thèse finlandaise, journal officiel août 1920, page 5.

à la patrie finlandaise et leur union avec les Suédois de Finlande. On trouve dans ses discours les déclarations suivantes : « La race suédoise de Finlande est une et indivisible, elle n'a qu'un seul et même but ».

En juin 1917, il s'écriait à la fête de musique d'Helsingfors en saluant l'ère nouvelle de liberté et d'indépendance qui commençait pour la Finlande : « Nous, Suédois de ce pays, nous possédons un précieux patrimoine, nous devons le conserver et l'augmenter. Notre devoir est de travailler avec enthousiasme et persévérance pour la patrie une et indivisible, qui est notre bien commun, et pour le progrès intellectuel de ses régions de langue suédoise » (1).

Nous ne doutons pas de la vérité de cette assertion fournie par M. Westermarck, professeur à l'Université d'Abo. Toutefois il convient de rappeler que ce discours est plutôt empreint d'un nationalisme finlando-suédois que finlandais pur. D'autre part, le mouvement alandais est postérieur à cette époque, et le ton de M. Sundblom a bien changé depuis; il a fait procéder courageusement aux deux plébiscites et nul ne peut lui reprocher un manque de modération dans sa conduite. Enfin, même en supposant la non sincérité de ce leader, il faut se rappeler que le mouvement qui s'est déclenché vient de l'âme même du peuple et qu'il aurait trouvé d'autres leaders. Les manifestations ont été d'une impressionnante unanimité et d'une modération indiscutable.

c) *Pourquoi ce mouvement ne s'est-il pas dirigé vers la Finlande et a-t-il pris sans effort une directive pro-suédoise ?*

Le désir qui porte les Alandais à demander leur réunion à la Suède est intense. Les insulaires prétendent qu'il a pour origine la guerre de Crimée et la chute de Bomarsund, à cette époque en effet, le « souvenir attendri conservé par la population d'Aland de son origine suédoise et son désir d'un retour à son ancienne patrie étaient très visibles » (2). Depuis cette date, ce désir ne s'est plus manifesté à Aland. A l'époque des tentatives de russification, des rancœurs ont été amoncelées dans le cœur de ces insulaires. Plus encore, la présence des troupes russes en révolte et qui les terrorisaient par leurs rapines a fait haïr les Russes à ce petit peuple tout entier.

Mais la Finlande avait souffert et souffrait les mêmes maux; pourquoi cette communauté de souffrances n'a-t-elle pas dirigé le mouvement vers la Suède. Les Finlandais ont prétexté que cette anomalie peut s'expliquer :

1° Par une raison *politique*.

a) La paix sociale n'existait pas en Finlande où le parti socialiste d'Helsingfors faisait cause commune avec les rouges; le conflit s'y éternisait dans une lutte sauvage entre deux partis

(1) Revue de Genève, janvier 21, page 136.

(2) Léonzon-le-Duc. Les îles d'Aland, page 60.

presque égaux en force et la solution en paraissait éloignée; enfin, la reprise de cette lutte était toujours possible;

b) Les Alandais avaient peur du retour offensif des Russes et de suivre dans ce cas le sort de la Finlande qui pourrait fort bien (et nous ne sommes pas éloignés de le croire), redevenir un jour russe lorsque le grand Empire aux pieds d'argile se sera redressé. Aland devenue partie de la Suède aurait évidemment moins à redouter cette éventualité.

2° Pour *une raison d'instinct de la conservation.* Les Alandais sont isolés dans la Baltique et à la merci d'un coup de main; de cette situation naît forcément un patriotisme local qui les pousse à rechercher du côté de la Suède une protectrice plus sûre que la Finlande, car :

a) La Suède est plus rapprochée d'eux et la mer d'Aland par où le secours leur viendrait est plus facile à franchir que le Skiftet semé d'écueils;

b) La Suède est une nation plus vieille, plus peuplée et plus puissante par conséquent que la jeune Finlande.

3° Pour *une raison de nationalité.*

C'est là le vrai caractère du mouvement. La Suède restera toujours la gardienne naturelle de la langue, des coutumes et des traditions auxquels ce peuple tient par-dessus tout. La domination russe était détestée à Aland; mais le Russe, souvent brutal, est parfois débonnaire et a toujours vite abandonné ses tentatives de dénationalisation des minorités ethniques. Le Finlandais, au contraire, fait partie d'une nationalité jeune, à patriotisme ardent, et dont les tentatives tenaces arriveront progressivement à la dénationalisation de l'élément suédois, dont la natalité est sensiblement inférieure à celle de l'élément finlandais; en effet, les statistiques prouvent qu'en 1885 les Finnois formaient les 85 % de la population totale du Grand-Duché; en 1910, ils avaient dépassé la proportion de 89 %, soit les 9/10 (1). Le mouvement d'expansion des Finlandais se dirige, de plus, vers l'ouest où l'on manque de bras, vers Aland surtout où l'attire de meilleurs salaires et des places toujours vacantes puisque le 1/5 de la population insulaire vit sur mer ou à l'étranger.

4° *Pour des causes matérielles ou économiques.*

a) *Le trafic* (2). Les Finlandais en tirent un argument en faveur du bien-fondé de leur souveraineté. En effet, malgré les affirmations du comité exécutif d'Aland qui parle d'un trafic important entre l'archipel et la Suède, nous croyons volontiers les statistiques finlandaises affirmant que la vente des harengs (qui, nous l'avons vu plus haut constitue l'un des seuls commerces de l'archipel) se fait avec Abo et Helsingfors (3).

Il est clair que dans le cas où la Finlande ferait retour à la

(1) Rapport page 26 (haut).
(2) Annexe 1 du rapport, pages 39-40.
(3) Annexes 2, 3 et 4 du rapport, pages [illegible].

Suède, la Finlande gênerait ce trafic en établissant des douanes au désavantage des insulaires. D'ailleurs, il est possible que ceux-ci trouveraient une compensation en Suède.

b) Le change. Les Finlandais ont dit que l'appât du gain avait été pour beaucoup dans la force du mouvement pro-suédois et les Alandais, suivant eux, auraient supputé que les gros bénéfices qu'ils avaient réalisés sur les frets se trouveraient multipliés par la transformation des marks finlandais avilis en couronnes suédoises intactes (1).

Nous croyons qu'aucun de ces arguments n'est le bon, car au moment du premier plébiscite de Finstrom, le mark finlandais n'était pas avili et les insulaires n'ont jamais posé à la Suède une condition de change; nous ne croyons pas que des causes matérielles et économiques aient influé sur le mouvement séparatiste. La crainte de la guerre sociale et l'instinct de la conservation ont certainement aidé à développer le désir des insulaires, mais, depuis cette époque, les Alandais ont pu s'apercevoir que la Finlande n'était pas révolutionnaire et leur mouvement n'en a pas moins persisté.

En tous cas, ce serait peut-être pousser loin ses affirmations que de prétendre que les cerveaux de ces braves paysans aient pu deviner les avantages militaires que le rattachement à la Suède pouvait leur procurer.

Pour nous, ce qui a poussé les Alandais à manifester leur vœu de retour à la Suède, c'est surtout une cause morale, de fraternité et d'amour suédois et comme tel, ce désir méritait toutes les sympathies de l'opinion mondiale. Certes le mouvement a été indécis au début (n'en est-il pas toujours ainsi ?) mais il s'est étendu avec rapidité, entraînant la presque totalité de ce peuple; certes, il a été attisé par le patronage que lui ont accordé les divers cabinets suédois et par *l'ampleur européenne* qu'ont prises leurs revendications portées d'abord devant le Conseil suprême, ensuite devant le conseil de la Société des Nations; mais le langage tenu par le comité exécutif d'Aland et la manifestation de toutes les paroisses donnent la conviction qu'un nouveau plébiscite consacrerait à une majorité écrasante le vœu de la réunion à la Suède (2).

2° *Le droit de libre disposition n'est-il pas irrecevable dans le cas qui nous intéresse ?*

C'est donc forts de la certitude qu'un plébiscite nouveau consacrerait leur vœu de réunion à la Suède que les habitants d'Aland réclament le droit de disposer d'eux-mêmes *au même titre que les Finlandais* lorsque ceux-ci se sont détachés de la Russie.

La Suède appuie vigoureusement leur requête et prétend que l'argument historique que la Finlande peut invoquer en faveur

(1) Rapport page 26 (milieu).

(2) Rapport page 27.

de sa thèse est sans valeur. D'après l'avis du gouvernement royal, l'intérêt principal et la solution du problème se concentrent autour du désir de la population de l'archipel à qui il y a lieu de reconnaître le même droit qu'aux autres populations civilisées (1).

Le mémorandum suédois qui relate ces arguments dit vrai : « le droit de libre disposition est au fond de la question d'Aland ». Il nous reste à montrer s'il y est applicable.

Nous constaterons d'abord que la position des Alandais est infiniment moins forte que celle derrière laquelle se retranche la Finlande. En effet, les uns invoquent le principe de libre disposition, mais ce principe n'est pas une règle de droit international proprement dit et la Société des Nations ne l'a pas inscrite dans son pacte; ce n'est pas une règle positive; c'est simplement un principe de justice et de liberté, exprimé par une formule vague et générale qui a donné lieu aux controverses les plus variées; on en a critiqué surtout l'idéalisme antipolitique et contraire à la paix bien qu'il prétende s'en faire le champion.

Les Finlandais au contraire disent avec justice que « la Finlande existe depuis un siècle avec les mêmes frontières et qu'elle a donné des preuves de sa force et de sa solidarité nationales· qu'une minorité de la population d'un Etat parfaitement constitué et parfaitement capable de remplir sa tâche ne peut être admise a se séparer de lui à sa guise; admettre cette séparation, serait aller, suivant les Finlandais, à l'encontre de l'idée même de l'Etat considéré comme unité territoriale et politique et cette façon d'agir suivant le bon plaisir, détruirait l'ordre et la stabilité à l'intérieur des Etats, créerait l'anarchie dans la vie internationale » (2).

Cette position prise par la Finlande est singulièrement forte puisque nous venons d'admettre le bien-fondé des droits qu'elle possédait antérieurement à son indépendance et la persistance de ces droits.

Cependant, nous allons examiner s'il n'y a pas des arguments en faveur de la thèse suédoise qui demande de faire prévaloir le droit de libre disposition même sur une souveraineté définitivement établie. Cet argument ne peut trouver que très rarement son application. A notre avis, il n'a jamais qu'une valeur toute relative et ne peut être invoqué contre les situations juridiques antérieurement existantes que dans deux cas bien définis et dont il convient de limiter le champ d'application :

1° Dans le cas d'oppression d'une minorité par la majorité;

2° Lorsque des considérations vitales d'ordre économique, ethnique et politique exigent la transformation ou la suppression d'une souveraineté existante.

---

(1) Mémorandum présenté au conseil suprême par les délégués du gouvernement royal le 4 août 1919.

(2) Rapport page 28 (milieu).

Quel est l'avis des juristes en cette matière ?

Nous savons déjà que la première partie de leur rapport étudie la thèse finlandaise qui peut se résumer par cette phrase : « La demande de la Suède tendant à faire reconnaître à la population d'Aland le droit de décider de son sort par un plébiscite porte sur un point que le droit international laisse à la compétence exclusive de la Finlande » (1).

La conclusion des juristes est la suivante :

« Sauf dans le cas d'abus manifeste et continu au détriment d'une fraction de la population, la souveraineté intérieure exclut l'application *au sein des Etats* du principe de libre disposition ». Mais, ils ajoutent que cette exclusion ne peut être invoquée que par un Etat définitivement constitué (2). Un Etat qui se forme est dans une situation de fait et il ne peut opposer, au cours de cette période, aucun droit de souveraineté aux tentatives d'un de ses groupes sociaux qui demande son indépendance ou son rattachement à un autre Etat.

La situation de droit ne naît qu'à la fin de cette période de formation et elle est conditionnée par les événements qui se sont produits au cours de sa croissance. Cette situation de droit ne peut valoir à l'encontre d'une situation antérieurement acquise car elle-même n'a point d'autre titre ou fondement (3).

Au cours de cette période de formation, le principe d'auto-disposition des peuples peut trouver son application qui est limitée même dans ce cas (4), il ne faut pas en effet perdre de vue que le principe que les peuples peuvent disposer d'eux-mêmes n'est pas le seul dont il faille tenir compte; même si on lui donne, parmi les principes appelés à dominer la fondation des Etats une place prépondérante, des considérations d'ordre géographique, économiques et autres semblables peuvent mettre obstacle à sa reconnaissance intégrale » (5).

A cette thèse des juristes qui accepte la possibilité de l'application du principe d'auto-disposition au cas des îles d'Aland, opposons celle des Rapporteurs. Ceux-ci viennent de reconnaître la persistance des droits de la Finlande, dès lors l'application du principe de libre disposition n'a plus qu'un champ restreint. Les rapporteurs n'admettent son application que dans les deux cas *d'oppression* et de *situation spéciale* d'une minorité. Pour arriver à cette conclusion, il leur a fallu d'abord écarter toute idée d'analogie entre le cas de la Finlande et celui des Aland car cette analogie eût créé la possibilité d'une auto-disposition. Mais l'archipel

---

(1) Voir page 5 du rapport des juristes (supplément 3 d'octobre 1920).

(2) Voir page 5 du rapport des juristes.

(3) Voir page 10 du rapport des juristes.

(4) Voir page 6.

(5) Pour ce chapitre, voir revue de droit international et législation, page 45.

ne jouissait pas des mêmes droits juridiques que la Finlande : en effet, celle-ci a disposé de son sort à la faveur des événements russes et les Alandais ont profité eux aussi de cette période pour plébisciter; mais la Finlande était un Etat autonome depuis 1809 et remplissait les conditions primordiales nécessaires pour former un Etat; à défaut de droits précis elle avait un droit naturel, un droit de justice à proclamer son indépendance. Le cas d'Aland est différent, car l'archipel n'est qu'une partie du territoire finlandais et la population alandaise n'est qu'une fraction de la population de Finlande et une minorité ne peut être traitée comme une nation. Le principe de libre-disposition ne pourrait donc s'appliquer que si l'analogie existait dans un autre cas, celui de l'oppression. Mais si la Finlande a été opprimée par les Russes, Aland ne l'a pas ete par les Finlandais dont l'administration d'avant-guerre gouvernait avec justice et contre lesquels on ne peut pas se prévaloir de l'arrestation de M. Sundblom et M. Bjoëckman qui a été opérée suivant des articles précis du code pénal finlandais. En réalité, les Alandais craignent surtout leur dénationalisation progressive (1).

L'archipel d'Aland n'a pas été opprimé par les Finlandais et nous allons voir qu'aucune autre considération ne motive l'octroi d'un droit de libre disposition à ses habitants.

Nous citerons ici un passage de la thèse finlandaise qui est caractéristique : « Le gouvernement de Finlande s'opposant à la proposition du gouvernement suédois de soumettre la question de la situation future des îles à un plébiscite de la population, suit les principes conformément auxquels plusieurs questions territoriales ont été réglées par la Conférence de la Paix en cas de conflit, comme ici, entre les vœux d'une minorité et la sécurité économique et militaire d'une nation. Le droit de la minorité en ce cas est assuré par la constitution finlandaise. L'exigence d'un plébiscite à Aland est injustifiée, car il est incontestable :

« 1° Que leur séparation porterait préjudice aux conditions vitales de la République finlandaise;

2° Qu'on ne peut démontrer que l'existence des Alandais soit celle d'une population opprimée s'ils continuaient à vivre, à l'avenir, comme dans le passé, sous les lois finlandaises » (2).

Il ne nous reste donc plus qu'à examiner si le principe d'autodisposition n'est pas applicable au cas d'Aland pour des considérations spéciales de *situation* et pour certaines *raisons politiques*.

1° La population alandaise par sa situation insulaire et ses fortes traditions forme-t-elle *un groupement à part :*

a) De la *population finlandaise*, ceci est avéré, la langue n'est pas la même, la culture vient de Suède, etc.;

b) De la *population suédoise* de Finlande.

---

(1) Rapport page 28.

(2) Th. finl. off. Journ., août 1920, page 5 (annexe 1).

Ce groupement se distingue surtout du groupe suédois de Finlande par son esprit séparatiste qui n'est pas partagé par le groupe suédois. Les Alandais ne sont en réalité que la quinzième partie des Suédois de Finlande; ils n'en sont pas isolés puisque les îles de l'archipel d'Abo, Houtskar, Korpo et Mago sont peuplées de Suédois et que le Skiftet n'est ni une frontière naturelle ni une frontière ethnographique (1). Les Suédois de Finlande vont même plus loin et affirment que le dialecte alandais est plus proche du leur que la langue suédoise, voici un extrait du *Nordisk familjébok*, la grande encyclopédie publiée à Stockholm : « Comme on peut s'y attendre, en raison de la position géographique de cette province, les dialectes de l'Aland présentent plusieurs points d'affinité avec la langue parlée en Suède... Néanmoins, l'Alandais appartient incontestablement au dialecte finlandais... Le stock de mots n'appartenant pas au suédois de Suède, semble être commun à l'alandais et aux autres dialectes suédois de Finlande. En général le patois d'Aland montre une parenté intime avec les dialectes de la Finlande occidentale et avec ceux de l'Ostrobothnie ». Ainsi la création d'une nouvelle frontière politique scinderait en deux tronçons la population identique des archipels du golfe de Bothnie.

Les Suédois de Finlande affirment de plus que la culture alandaise est la même que la leur.

Voici, sur ce chapitre, l'opinion de M. Otto Anderson, un Alandais hostile au mouvement séparatiste : « Depuis un quart de siècle, écrit-il, j'ai étudié de très près les aspirations du peuple alandais sans avoir jamais observé la plus légère trace de mécontentement relatif à la séparation d'avec la Suède, ni le moindre désir de lui être réuni. Au contraire, ce qui caractérise le développement de la culture nationale alandaise, ce sont ses rapports avec la vie intellectuelle des Suédois de Finlande.

« Les instituteurs alandais sont formés dans les écoles normales de Finlande. Les Alandais vont faire leurs études dans les écoles secondaires et supérieures et dans les Universités de Finlande. D'autre part, les relations de l'Aland avec la Suède ne sont pas plus actives que celles qui existent entre ce dernier pays et les autres régions suédoises de Finlande ».

L'opinon des 350.000 Suédois de Finlande est opposée tout entière à la séparation des îles d'avec la Finlande. Cette minorité qui a, autrefois, gouverné les îles et qui est encore puissante, cherche à maintenir elle aussi sa culture et sa nationalité. La priver de l'Aland serait lui ôter son appui naturel (2). Elle considère les tendances séparatistes des insulaires comme un abandon de ses frères avec qui elle a de temps immémorial, partagé les bons et les mauvais jours. Les délégués du « Folkting »,

(1) Revue de Genève (janvier 1921), pages 135-136.

(2) Rapport page 30 (haut).

assemblée suédoise de Finlande, dans « un mémoire » adressé à la Société des Nations, ont démontré que cette défection causerait un tort irréparable aux Suédois de Finlande qui sont déjà faiblement représentés et qui ont déjà perdu du terrain au point de vue population et au point de vue culture, sous la poussée de la vitalité finnoise et de sa renaissance intellectuelle. De ce fait, c'est là pour eux, un grand péril.

Mais des conséquences plus graves encore pourraient se produire : La nationalité suédoise ne peut prospérer en Finlande que si elle entretient de bons rapports avec les Finnois et si elle reste en même temps en relations avec la Suède (1).

Or, la perte d'Aland causerait certainement une rancune aux éléments finnois dont souffriraient sûrement les éléments suédois ; ce ressentiment pousserait même l'Etat finlandais dans les alliances antisuédoises et la culture de la minorité de Finlande n'aurait plus l'aliment de cette grande mère de langue qu'est la Suède.

Il ne serait pas possible d'éviter l'un au moins de ces périls par l'octroi d'un droit de libre disposition à cette minorité suédoise qui ne le demande pas et qui ne pourrait pas pratiquement l'exiger car elle est mélangée dans la population finlandaise (2).

D'ailleurs, les Suédois de Finlande ont conscience qu'ils ont reçu mission de réunir en une fraternité de race les deux nations scandinaves. Le Folkting se refuse à croire pour toutes ces raisons que le droit de libre-disposition soit applicable au cas des 25.000 Alandais. « Il soutient que le principe de libre-disposition des nationalités, pour lequel il a le plus profond respect, ne peut pourtant pas signifier qu'une fraction de nation ait le droit de suivre la route qui lui plaît au détriment de cette nation politique prise dans son ensemble. Il a déclaré expressément que dans le cas où la solution du problème serait remise à la décision de l'opinion publique, le plébiscite ne devrait pas être restreint aux Alandais, mais que tous les Suédois de Finlande devraient être consultés, directement ou indirectement, par l'intermédiaire du Folkting » (3). Les Suédois de Finlande ajoutent que si les Alandais ont refusé d'accepter la loi d'autonomie, ils espèrent que ces derniers accepteront d'être réunis aux autres éléments de Finlande par une même administration régie par les dispositions de cette loi d'autonomie. Cette acceptation apaiserait d'ailleurs l'opinion suédoise. En conséquence, les Suédois de Finlande exprimaient l'espoir que le conseil attendrait pour prendre parti dans la question d'Aland que la Diète de Finlande ait définitivement réglé la situation de toute la nationalité suédoise en Finlande.

2° Les îles d'Aland forment un groupe à part, par leur éloi-

(1) Revue de Genève, pages 138-139.

(2) Rapport page 30 (milieu).

(3) Revue de Genève, janvier 1921, page 138.

gnement de la terre ferme qui les laisse presque livrées à elles-mêmes dans leur lutte pour la conservation. Cet argument ainsi que le précédent méritent d'être pris en considération et nous croyons qu'il faut nécessairement accorder une protection aux insulaires et des garanties.

On ne pourrait non plus exciper que des considérations d'ordre géographique puissent justifier une rectification des frontières dans le sens du transfert des îles d'Aland à la Suède. D'abord, du point de vue finlandais, ces îles sont inséparables de celles d'Abo dont elles sont seulement séparées par le Skiftet, canal étroit composé d'une infinité de bras de mer mal délimités et qui sont seulement la continuation de ceux qui s'étendent entre les îles d'Aland elles-mêmes. D'autre part, du côté suédois l'Aland's haf a 301 mètres de profondeur et ne renferme pas d'îles; cette mer ne gèle pas tandis que le Skiftet est pris par la glace durant la majeure partie de la saison froide (1).

Les îles d'Aland sont nécessaires à la sûreté économique de la Finlande. Les séparer de ce pays produirait le grave inconvénient de tracer à travers l'archipel finno-alandais, composé d'une infinité d'îles et d'îlots, une frontière *pratiquement impossible à surveiller* d'une manière efficace (2). La contrebande serait impossible à empêcher des deux côtés de la frontière et il faudrait pour l'entraver des efforts et des frais considérables. De plus, les Finlandais, ajoutent, et leur avis ne semble pas contestable, que la vie maritime finlandaise subirait par la séparation une grave atteinte, car les navires alandais forment une partie importante de la marine marchande de Finlande (3). Enfin, suivant les Finlandais, « la position de la Finlande serait grave en cas de guerre, même si elle n'était pas belligérante, si la même puissance était maîtresse des deux rives de la mer d'Aland et d'une partie considérable du « Skaergaard » du sud-ouest... (4) toute communication entre les côtes occidentales et méridionales du pays se trouverait ainsi coupée; l'exportation et l'importation seraient rendues impossibles aux ports du golfe de Bothnie. Si la Finlande elle-même était au nombre des belligérants, sa position stratégique se trouverait compromise au plus haut point par une telle situation » (5).

Nous admettons sans peine cet argument et nous verrons, dans la partie réservée à la neutralisation, qu'il y a lieu de tenir compte de ces probabilités pour accorder à la Finlande en même temps qu'aux puissances intéressées dans la Baltique toute garantie de démilitarisation et de neutralisation.

---

(1) Revue de Genève, page 134.

(2) Journal officiel août 1920, page 5.

(3) Journal officiel août 1920, page 5.

(4) Les Finlandais donnent ce nom au groupe d'îles des Aland et des Abo pris dans son ensemble.

(5) Revue de Genève, janvier 21, page 135.

Concluons en rappelant que la Finlande a rendu des services à la cause internationale dans sa lutte contre le bolchevisme dont le triomphe aurait menacé la Scandinavie elle-même.

Ce serait faire subir une humiliation à la Finlande que de l'amputer et la détourner de la Suède qui a besoin d'elle (1).

Le traité finlando-soviétique de Dorpat n'a ramené la paix russe en Finlande que d'une façon incertaine car la propagande communiste continue et nul ne sait à Helsingfors ce qui se passe a Pétersbourg. Pourtant, l'on n'y ignore pas que l'anarchie n'aura qu'un temps et que l'impérialisme panslave commence déjà à renaître. Les Etats nouveau-nés des débris de la Russie doivent donc hâter leur croissance s'ils veulent être à même de résister à cette poussée renaissante et les peuples européens doivent les y aider. Il est à souhaiter, comme disent les rapporteurs, que « la Finlande, l'un des boulevards de la paix dans le Nord de l'Europe, se fortifie sous l'heureuse influence de la Société des Nations et qu'elle entre dans la constellation des Etats scandinaves, après l'applanissement de la question d'Aland; car la Finlande est un des Etats les plus sympathiques, les plus énergiques, les plus travailleurs et les plus cultivés du nord de l'Europe » (2).

III. — DES GARANTIES

a) *Les Etats étrangers ont-ils le droit de demander des garanties concernant la protection d'une minorité ethnique ?*

En droit strict nous pensons que non, car il s'agit bien en espèce d'un conflit d'ordre intérieur que le droit laisse à la compétence exclusive de l'Etat souverain; mais l'idée de justice et celle de liberté ont progressé depuis le début du siècle et la Société des Nations est justement l'un des organismes chargés d'en faire une raisonnable application; nous verrons d'ailleurs qu'elle se gardera bien d'intervenir dans les affaires intérieures des Etats souverains mais que c'est surtout sa haute autorité morale qui imposera ses « résolutions » en faveur des minorités. D'ailleurs, voici l'avis des Rapporteurs au sujet de ces garanties : « Il est juste, affirment-ils, que le caractère ethnique et les traditions séculaires, la langue et la religion de ces minorités soient respectées. Ce postulat représente un des plus nobles progrès de la civilisation moderne et constitue, parce qu'il ne peut y avoir de paix durable en dehors de la justice, un des moyens les plus puissants de fortifier la paix et de combattre la haine et les discus-

(1) Rapport page 30 (bas).

(2) Rapport page 30.

sions, soit à l'intérieur d'un Etat, soit dans les relations internationales ». Si l'Etat souverain est disposé à faire ces concessions aux minorités pour la conservation de leur langue, de leur religion et de leur culture, « pourrait-on permettre à ces minorités, abstraction faite de toute considération politique, de se séparer de l'Etat auquel elles sont unies » (1).

Dans le cas d'Aland, la communauté internationale est intéressée car, si la déclaration d'indépendance de la Finlande n'a pas plongé son territoire et ses habitants dans un état de fait échappant au droit, il n'en est pas moins vrai que la Finlande prétend administrer désormais avec des droits souverains un territoire qu'elle administrait seulement avec des droits limités avant cette déclaration; dans ces conditions, la situation de la minorité ethnique pouvait être moins périlleuse. D'autre part, un changement d'Etat aura forcément une répercussion sur la situation intérieure et les minorités pourront être mises en péril par la nouvelle souveraineté. Sans pouvoir se prévaloir d'un droit de libre-disposition, ces minorités sont « en droit d'élever contre le régime de souveraineté revendiqué par le nouvel Etat souverain une demande de garanties raisonnables ». « Si des difficultés s'élèvent, le conseil de la Société des Nations peut recommander des garanties sans méconnaître les droits que l'Etat à qui il les recommande tient de son statut juridique antérieur » (2). Si cet Etat refuse d'accorder des garanties, le conseil pourra interpréter ce refus comme une volonté de modifier le statut juridique antérieur existant et remettrait bien entendu tous les droits de cet Etat en question.

Mais la Finlande a donné des garanties formelles quant à ce sujet ainsi qu'il résulte d'une lettre de la délégation finlandaise à Lord Robert Cecil :

« En ce qui concerne le principe généralement admis par la Société quant à la protection des minorités, si un examen attentif par le conseil, des lois finlandaises concernant les minorités, constatait des divergences entre ces lois et le principe susmentionné, je suis vivement persuadé que mon gouvernement prendra toutes les mesures nécessaires dans l'ordre parlementaire pour réaliser les réformes nécessaires » (3).

L'engagement qu'a pris le gouvernement finlandais est identique à celui des articles 86 et 93 du traité de Versailles par lequel la Tchéco-Slovaquie et la Pologne ont accepté « en en agréant l'insertion dans un traité avec les principales puissances alliées et associées, les dispositions que ces puissances jugeront néces-

(1) Rapport page 28.

(2) Revue de droit international et législ. comparée (1-2), page 56.

(3) *Compte rendu provisoire* de la 26e séance plénière de la Société des Nations du 16 décembre 1920, page 6 et *Revue de Genève*, juillet 1921, pages 131-33.

saires pour protéger les intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion ».

La séparation d'une minorité d'avec l'Etat dont elle fait partie et son incorporation à un autre Etat, ne peuvent être envisagées, d'après l'avis des Rapporteurs, que comme une solution extrême et exceptionnelle, quand cet Etat n'a pas la volonté ou le pouvoir d'édicter des garanties justes et officielles (1). Ce n'est pas le cas puisque l'Etat finlandais est prêt à accorder aux habitants d'Aland des garanties suffisantes et qu'il affirme qu'il observera loyalement les engagements qu'il prendra vis-à-vis d'eux (2). « Si par suite de conditions toutes spéciales, la population alandaise est menacée dans sa langue et dans sa culture, ce n'est pas par l'effet d'une politique d'oppression et nous sommes sûrs, disent les Rapporteurs, de pouvoir faire appel, au contraire, à la bonne volonté du gouvernement finlandais pour la protection et la conservation de la langue et de la culture suédoises si précieuses aux Alandais » (3).

Mais il est certain aussi que, malgré la bonne volonté du gouvernement finlandais, la crainte des insulaires est bien fondée en ce qu'ils craignent que, malgré ces mesures, l'invasion finnoise ne finisse par les submerger pour les motifs que nous avons déjà rappelés plus haut et il est donc nécessaire de préciser et de garantir les mesures qui doivent être prises pour préserver la minorité d'Aland. Les Rapporteurs sont catégoriques à ce sujet : « Si vraiment, affirment-ils, l'incorporation à la Suède était l'unique moyen de conserver à Aland sa langue et son patrimoine suédois, nous n'aurions pas hésité à envisager cette solution » (4).

b) *Quelles solutions ont été envisagées pour arriver à ces garanties ?*

Pour réaliser ces garanties on a voulu suggérer :

1° Une *solution définitive* qui consisterait à trancher le différend en dotant les îles d'Aland d'une *indépendance* complète.

La commission des Rapporteurs a posé au « landsting » d'Aland la question suivante : « Si le conseil de la Société des Nations venait à trouver impossible d'accéder à la demande des habitants d'Aland d'être réunis à la Suède, quelle serait l'attitude de la population à l'égard d'une solution du problème qui, sans placer les îles d'Aland sous la souveraineté de la Finlande ou de la Suède, leur garantirait l'indépendance ». Le landsting répondit à la commission, le 12 décembre 1920, en protestant de son attachement à la Suède et de son incompatibilité d'humeur avec la Finlande dont les tendances communistes l'effarouchaient. Il ajoutait néanmoins que, si le conseil n'envisageait pas d'autre

(1) Rapport page 28.
(2) Rapport page 29 (haut).
(3) Rapport page 28 (haut).
(4) Rapport page 29 (haut).

moyen de solutionner la question d'Aland, il s'y rallierait en désespoir de cause, mais sans se trouver satisfait par cette solution d'un problème vital pour son avenir (1). En fait, cette solution a été écartée par le conseil qui a considéré que l'archipel d'Aland ne réunit pas les conditions de vitalité nécessaires pour faire un Etat. En effet :

a) Il était à craindre que l'esprit particulariste et de clocher n'entravât l'expérience et l'impartialité des notables qui auraient eu à faire face à des difficultés politiques sérieuses;

b) L'archipel n'avait pas de ressources suffisantes pour supporter les charges de son administration et de ses relations extérieures;

c) Sa situation et l'âpreté de son sol ne permettraient pas à ses habitants de vivre d'une vie propre;

d) Enfin, il était presque sûr, que la Finlande n'abandonnerait pas son droit de souveraineté et cette prétention risquerait toujours d'envenimer le conflit et de menacer la paix en Baltique.

2° On avait envisagé aussi une *solution provisoire* qui consistait à laisser les choses en l'état pendant cinq ans, puis à procéder à un plébiscite au bout de cette période. Cette solution avait l'avantage de permettre aux esprits de se calmer, mais :

a) Les Alandais n'en voulaient pas;

b) Les Finlandais repoussaient cette solution;

c) Il était probable que le mouvement séparatiste s'étendrait rapidement et que, de polémiques en polémiques, des manifestations intempestives et des incidents provoqueraient des mesures de répression finlandaises.

Cette solution ne ramènerait donc plus la paix.

3° *Quelles solutions le conseil a-t-il résolu d'adopter ?*

Les Rapporteurs convinrent donc qu'il était *impossible de différer la solution du conflit* et qu'il était nécessaire de reconnaître la souveraineté de la Finlande.

« *Ce principe une fois reconnu, des garanties essentielles, ajoutent-ils, doivent compléter la loi d'autonomie* votée par la Diète finlandaise, le 7 mai 1920, en faveur de la province d'Aland ».

Cette loi publiée au bulletion des lois de Finlande de 1920 (automne) contient les dispositions qui suivent (2).

« *Art.* 2. — La population de la province d'Aland sera, dans toutes les questions rentrant dans le domaine du régime autonome, représentée par le Conseil général. Seront considérées comme faisant partie de cette population toutes les personnes ayant leur domicile légal dans une des communes de la province.

« *Art.* 3. — L'administration provinciale sera confiée à un

---

(1) Annexe 6 du rapport, pages 48-49.

(1) Journal officiel août 1921, annexe 11, pages 6-9.

conseil de province élu par le Conseil général qui en nommera également le président.

« *Art.* 4. — Le gouvernement sera représenté... par le gouverneur, nommé par le président de la République...

« *Art.* 8. — Les dispositions complémentaires concernant l'organisation et les attributions du Conseil général seront arrêtées suivant la procédure pour la législation provinciale.

« *Art.* 9. — Les organes législatifs de la République auront le droit exclusif de légiférer quand il s'agira de créer, de modifier... une loi fondamentale, ainsi que sur toutes questions pour lesquelles, aux termes de la Constitution, le consentement de la Chambre est exigé... (lois d'enseignement, etc.).

« *Art.* 10. — Les lois, décrets et règlements actuels de la République resteront en vigueur dans les îles d'Aland. Toute loi nouvelle concernant d'autres matières que celles mentionnées à l'art. 9, ne sera appliquée dans la province d'Aland qu'après avoir été votée par le Conseil général à l'exception de celles mentionnées à l'art. 27.

« *Art.* 11. — Le conseil de province devra être appelé à donner son avis avant leur promulgation sur les décrets...

« *Art.* 12. — Le Conseil général pourra voter des lois provinciales applicables dans... Aland en toute matière non prévue à l'art. 9...; ses décisions seront envoyées au conseil des ministres par l'intermédiaire du gouverneur. Le président... aura le droit... dans un délai de 3 mois... de déclarer cette loi caduque...

« De plus, suivant les art. 13 et 14, le Conseil général a le droit de voter des projets de pétition ou de loi à soumettre par l'intermédiaire du conseil de province à la Chambre.

« *Art.* 17. — Resteront du domaine de l'administration centrale : affaires étrangères, justice, affaires militaires, sécurité publique, finances de l'Etat, hygiène publique, voies de communication de l'Etat, certaines affaires administratives. Pour le reste l'administration est exercée par les autorités provinciales.

« *Art.* 24. — La province d'Aland aura le droit d'employer pour ses besoins les revenus de l'impôt personnel et des impôts sur les différentes industries et sur les établissements de plaisir, qui sont fixés par le Conseil général. Le Conseil général pourra également voter, conjointement à l'impôt général de l'Etat sur le revenu, un impôt additionnel, fixé d'après les mêmes bases et à percevoir simultanément. Il pourra aussi voter exceptionnellement des impôts extraordinaires et fixer les taxes à percevoir sur les actes officiels délivrés par les autorités administratives de la province et pour l'utilisation des établissements de la province. Les décisions prévues au présent article, entreront en vigueur sans la sanction du président, mais devront être portées à la connaissance du Gouverneur.

« *Art.* 22. — Le Gouverneur pourra interdire l'exécution d'une décision concernant les impôts dans certains cas...

« *Art.* 25. — Les autres dépenses pour les besoins de la province seront supportées par celle-ci.

« *Art.* 27. — Les habitants d'Aland seront obligés de contribuer à la défense nationale en faisant au lieu du service militaire, *un service correspondant au pilotage ou aux phares.*

« *Art.* 28. — Les organes de l'administration provinciale sont créés par le conseil de province qui en nomme les fonctionnaires.

« *Art.* 29. — La langue officielle des organes de l'administration centrale sera le suédois.

« *Art.* 30. — Le suédois sera la langue officielle pour la correspondance entre les organes de l'administration provinciale d'un côté et les autorités de l'Etat dans la province d'Aland... de l'autre.

« *Art.* 37. — La présente loi ne change rien au droit des habitants de la province d'Aland de prendre part à l'élection du président et de voter aux élections de la Diète » (1).

Le Conseil de la Société des Nations a jugé, dans sa séance du 24 juin, que cette loi d'autonomie devait être complétée par des garanties ayant trait spécialement :

1° Avant tout à la conservation de la langue suédoise dans les écoles;

2° Au maintien de la propriété territoriale aux indigènes;

3° Dans l'ordre politique, à des mesures contre l'exercice du droit de vote accordé aux nouveaux habitants;

4° A la nomination d'un gouverneur jouissant de la confiance de la population.

Les Rapporteurs avaient déjà estimé que le Conseil de la Société des Nations devrait recommander au gouvernement et au parlement finlandais l'adoption de ces garanties pour qu'Aland puisse obtenir une satisfaction relative mais tout au moins équitable; ces garanties posséderaient ainsi une force légale et prendraient un caractère international (2).

Au point de vue des *langues*, la question est très difficile à régler en Finlande où les groupes sont enchevêtrés. La nouvelle constitution finlandaise semble pourtant avoir établi le principe d'égalité des deux langues d'une façon claire; malgré cela, une tension certaine existe entre les deux groupes linguistiques, et la mise en application des articles de la constitution relatifs à l'enseignement n'est pas facile à réaliser. Les Suédois de Finlande, à l'annonce que les Alandais repoussaient obstinément la loi d'autonomie, avaient voulu mêler à cette question de l'autonomie alandaise celle d'une autonomie générale de la population suédoise; cette autonomie avait été chaudement demandée par le Folkting. Mais le conseil n'avait pas à s'immiscer dans cette affaire intérieure qui ne concernait que la Finlande.

---

(1) Voir annexe 5 du rapport, page 45. Observations sur la loi d'autonomie.

(2) Rapport page 34 (milieu).

Il n'en était pas de même en ce qui concernait Aland; cette question en effet s'était élargie en conflit d'intérêt européen et pouvant affecter la paix du monde; elle dépassait certainement la sphère de la compétence exclusive de la Finlande et le conseil de la Société des Nations, ainsi que nous l'avons vu plus haut, était compétent pour « recommander » une solution du problème. Or, il était bien certain que les Alandais craignaient pour la langue dont ils avaient hérité de leurs aïeux et qu'ils désiraient garder intacte. La conviction que cette langue ne pouvait être préservée que par une union avec la Suède avait remué ce peuple et il avait exprimé ce désir de conservation avec force et entraîné dans le débat l'opinion mondiale.

Il était surtout nécessaire de protéger *l'enseignement* de cette langue et d'augmenter la garantie de *l'art.* 9 de la loi de l'autonomie décidant que *l'enseignement serait donné sur la base de l'instruction publique en Finlande.* Les bases de cette instruction publique sont consacrées dans la très libérale constitution finlandaise de 1919 qui reconnaît comme langues nationales à la fois le finnois et le suédois; toutes les lois, toutes les ordonnances doivent être promulguées dans les deux langues et les deux textes font également foi. Pourtant les stipulations de cette constitution sont de caractère trop général et demandent à être réglées en Finlande par un ensemble de lois particulières qui régleront l'emploi des deux langues nationales dans la vie publique et dans les établissements d'instruction (1).

Les Rapporteurs avaient donc proposé que dans la province d'Aland les écoles primaires, l'école technique, l'école populaire de Finstrom ne reçussent qu'un enseignement en suédois. Il ne suffisait pas à leur avis que les enfants fussent instruits en langue suédoise, mais il fallait encore que le finnois fût exclu des écoles par une loi. Les Alandais hostiles au mouvement séparatiste étaient d'ailleurs eux aussi de cet avis; pour eux, la garantie linguistique était indispensable et calmerait les esprits des insulaires. Les Finlandais objectèrent que, si semblable méthode était suivie en Finlande, la population suédoise y serait désavantagée, mais cet argument n'avait pas de force puisque les Rapporteurs n'entendaient nullement intervenir dans les affaires intérieures de la Finlande pour y changer la base d'enseignement en vigueur et ne demandaient que le vote d'une loi d'exception applicable à Aland.

La loi *d'autonomie* avait laissé dans l'ombre la question très importante pour les insulaires de la *propriété et de la jouissance exclusive de leurs biens.* Les Rapporteurs avaient donc proposé qu'un droit de préemption fût accordé aux habitants toutes les fois qu'une personne ou une firme étrangère ferait une offre d'achat. Cette méthode entraverait bien la liberté des transac-

(1) Revue de Genève, juillet 1921, page 130.

tions et il ne semblait pas à première vue que ces restrictions fussent utiles, car les îles n'ont ni bonnes mines, ni agriculture prospère, ni forêts. Cependant, il était à prévoir que des chantiers de constructions navales s'y créeraient et cette industrie fera sans doute appel à la main-d'œuvre finlandaise; c'est ce que craignaient surtout les insulaires. Le danger aurait été écarté si un droit de préemption avait été accordé aux communes. Un prix d'achat aurait été fixé par une commission nommée par le Conseil général.

En ce qui concerne le *droit de vote*, nous avons vu que les art. 2 et 5 accordaient le droit de vote à toute personne ayant son domicile légal dans les îles, ayant plus de 21 ans, hommes ou femmes. Ces dispositions accordaient les mêmes droits aux étrangers qu'aux natifs et favorisaient l'immigration. En conséquence, les Rapporteurs proposèrent pour parer à ce péril de n'accorder le droit de vote qu'après un séjour de cinq ans.

L'article 4 attribuait au président de la République la *nomination du Gouverneur*. Ce droit incontestable de la Finlande fit l'objet d'une fin de non-recevoir opposée par le Général Enckell, représentant du Gouvernement finlandais à la proposition des Rapporteurs. Ceux-ci trouvant souhaitable à juste titre que le Gouverneur connusse à fond les mœurs des habitants avaient proposé que ce haut représentant soit nommé par le Gouvernement finlandais sur une liste de trois noms présentée par le Conseil Général. Nous verrons plus loin quelles solutions furent adoptées sur tous ces points.

Restait un point mal précisé par la loi d'autonomie, celui de *l'impôt*. Les Alandais estimaient les impôts trop lourds pour permettre au Conseil général d'user de la faculté que lui donnait l'art. 21 de voter un impôt additionnel conjointement avec l'impôt d'Etat.

L'immigration finnoise n'avait pas non plus d'entrave, et c'était là un grand sujet de crainte pour les Alandais.

Ici les Rapporteurs s'en étaient simplement tenu à de sages conseils. Ils affirmaient avec raison que toute mesure législative serait impuissante, mais que le seul moyen de parer à ce péril consistait pour les fermiers et constructeurs d'Aland à ne pas appeler la main-d'œuvre étrangère sous prétexte qu'elle était moins onéreuse (1).

Après avoir envisagé toutes ces questions et proposé les solutions que nous venons d'indiquer, les Rapporteurs ont envisagé la possibilité d'une sanction contre la Finlande : « Dans le cas où la Finlande, contrairement à nos prévisions, répugnerait à accorder à la population d'Aland toutes les garanties que nous venons d'exposer, une autre solution serait à envisager et c'est précisément ce que nous voulons éviter. L'intérêt des Alandais, l'intérêt

(1) Rapport page 33.

d'une paix durable dans la Baltique nous commanderaient alors de conseiller une séparation des îles d'avec la Finlande basée sur le vœu des habitants qui s'exprimeraient librement » (1).

D'ailleurs, personne ne mettait en doute la bonne foi et le désir de concorde qui animaient le gouvernement finlandais.

Restait à *déterminer le rôle précis du conseil de la Société des Nations.*

Nous avons vu qu'il a pour mission :

1° De recommander les solutions et garanties précitées;

2° D'intervenir pour mettre fin aux désaccords qui pourraient surgir dans l'application de ces garanties.

Mais une difficulté subsistait; il fallait savoir qui pouvait saisir le conseil, car :

a) Si ce pouvoir était reconnu aux Scandinaves, il y aurait immixtion dans les affaires intérieures de la Finlande;

b) Si ce pouvoir était accordé aux Alandais, par l'intermédiaire de leur Conseil général, la Finlande faisant partie de la Société des Nations, il y aurait solution d'un conflit d'ordre intérieur.

3° Enfin, dans le cas où le rôle de médiateur impartial du Conseil échouerait, les parties auraient le droit de recourir à la Cour de justice internationale et d'en réclamer un jugement (2).

Tous ces projets de garanties étaient à coup sûr le meilleur moyen d'apaiser le conflit et le gouvernement finlandais qui avait déjà pris l'initiative de promulguer la loi d'autonomie devait aller plus loin dans cette voie pour ramener les Alandais à l'esprit de concorde et de soumission. Ceux-ci ont déjà refusé d'accepter la loi d'autonomie, « pour qu'ils sentent mieux les avantages de la situation exceptionnelle qui leur sera réservée dans la communauté finlandaise, il est nécessaire que le gouvernement et le parlement de Finlande consentent de leur côté à faire quelques pas de plus dans la voie de la pacification, en adoptant les garanties internationales indispensables » (3).

La Finlande avait tout intérêt à accorder ces garanties car elle devait y gagner :

1° La *paix intérieure,* car l'archipel d'Aland méritait une place à part dans les provinces finlandaises et l'apaisement ne pouvait se faire que si la partie victorieuse agissait avec générosité.

Alors la solution de la question d'Aland, qui aura le droit pour fondement, devra s'imposer aux participants comme aux témoins du conflit;

2° Elle devait y gagner l'amitié des Scandinaves. Tant de liens rapprochaient Aland de la Suède toute proche que la bienveillance finlandaise vis-à-vis des insulaires devait amener un rapproche-

(1) Rapport page 34 (haut).

(2) Rapport page 34 (bas).

(3) Rapport page 34 (haut).

ment certain avec la Suède et par contre-coup améliorer plus vite les rapports finlando-alandais (1).

Nous avons vu dans la partie réservée à la compétence de la Société des Nations que la question d'Aland fut discutée dans les séances des 20, 23, 24 et 27 juin 1921. Dans sa séance du 24 juin, « les deux parties intéressées au sort des îles d'Aland ayant consenti à ce que le conseil de la Société des Nations soit appelé à régler la difficulté qui s'est produite et ayant accepté de se conformer à ses décisions » (2), le conseil décida de reconnaître la souveraineté des îles d'Aland comme appartenant à la Finlande, mais il demandait que des garanties nouvelles soient données à la population des îles par un accord qui devait être recherché du consentement des parties.

C'est *cet accord en date du 27 juin* dont M. Hymans a donné lecture à la séance du conseil du même jour et cette résolution a été annexée à celle du 24 juin. En voici le texte :

« 1° La Finlande, résolue à assurer et à garantir à la population des îles d'Aland la préservation de sa langue, de sa culture et de ses traditions locales suédoises, s'engage à introduire à bref délai dans la loi d'autonomie des îles d'Aland du 7 mai 1920 les garanties ci-dessous :

« 2° Le Landsting et les communes d'Aland ne sont, dans aucun cas, obligés d'entretenir ou de subventionner d'autres écoles que celles où la langue d'enseignement est le suédois. Dans les établissements scolaires de l'Etat, l'enseignement se fera également dans la langue suédoise. Sans le consentement de la commune intéressée, la langue finnoise ne peut être enseignée dans les écoles primaires entretenues ou subventionnées par l'Etat ou par la commune;

« 3° Lorsqu'un immeuble situé à Aland est vendu à une personne qui n'a pas son domicile légal dans la province, ou le conseil de province, ou bien la commune, dans laquelle l'immeuble est situé, a le droit de racheter l'immeuble à un prix qui, faute d'accord, sera fixé par le tribunal de première instance (Haradsratt) en tenant compte du prix courant.

« Des prescriptions détaillées seront fixées par une loi spéciale concernant la procédure de rachat et de priorité entre plusieurs offres.

« Cette loi ne peut être modifiée, interprétée ou abrogée que dans les mêmes conditions que la loi d'autonomie.

« 4° Les immigrants dans l'archipel d'Aland jouissant des droits de citoyen en Finlande n'acquerront le droit de suffrage communal et provincial dans les îles qu'après 5 ans de domicile légal. Ne seront pas considérés comme immigrantes les personnes

(1) Rapport page 34 (bas).

(2) Journal officiel, supplément, 5 juillet 1921, page 24

qui ont eu précédemment 5 ans de domicile légal dans les îles d'Aland;

« 5° Le Gouverneur des îles d'Aland sera nommé par le président de la République finlandaise, d'accord avec le président du landsting des îles d'Aland. Au cas où cet accord ne pourrait se réaliser, le président de la République choisira le Gouverneur sur une liste de cinq candidats, désignés par le landsting et présentant les garanties requises pour la bonne administration des îles et la sécurité de l'Etat;

« 6° La province d'Aland aura le droit d'employer 50 % des revenus de l'impôt foncier, outre les revenus prévus par l'art. 21 de la loi d'autonomie;

« 7° Le conseil de la Société des Nations veillera à l'application des garanties prévues. La Finlande transmettra au conseil de la Société des Nations, avec ses observations, toutes plaintes ou réclamations du Landsting d'Aland au sujet de l'application des garanties susdites et le conseil pourra, au cas où la question serait de nature juridique, consulter la cour permanente de justice internationale » (1).

Cet accord a complété heureusement la loi d'autonomie et ses articles répondent à la pensée des Rapporteurs, ils dépassent même cette pensée en attribuant au budget de la province d'Aland 50 % des revenus de l'impôt foncier.

Ainsi le conseil a reconnu la souveraineté de la Finlande à travers les bouleversements qui ont accompagné sa séparation d'avec la Russie. Il a pensé qu'un développement de son statut juridique ne devait pas plonger la Finlande dans une situation de fait échappant au droit. Il a reconnu par sa décision la continuation des situations juridiques; en partant de cette base, sa décision s'est inspirée de l'appréciation des situations de droit et non des circonstances mouvantes de la vie politique (2).

Sa décision consolidera certainement la paix dans ce coin si intéressant de la Baltique, les Finlandais y gagneront la reconnaissance, garantie de leur droit incontestable de souveraineté, les Alandais celle de leurs libertés d'autonomie. Quant à la Suède, le rôle qui lui échera, « sera digne de sa mission civilisatrice, de la façon libérale dont elle a dénoué son union avec la Norvège, et de l'exemple qu'elle a donné depuis un siècle à l'Europe en s'abstenant de toute guerre. Il consisterait à pacifier les esprits de ses protégés... » La Suède qui avait déjà consenti à soumettre le différend à la Société des Nations et avait accepté d'avance son avis s'est inclinée devant les décisions du 24 et 27 juin (3).

Nous terminerons cette étude de la « Souveraineté » en citant

---

(1) Journal officiel, juillet 1921, supplément n° 5, page 25.

(2) Revue de droit international et législ., page 281 (3-4).

(3) Rapport page 35.

la belle déclaration que M. Branting a faite au nom de son gouvernement :

« La Suède est prête à reconnaître loyalement à la décision du conseil la valeur que lui attribue le pacte. Mais elle ne cessera d'espérer que le jour viendra où l'idée du droit aura suffisamment pénétré la conscience des peuples pour faire sortir victorieusement des revendications inspirées de motifs aussi nobles et d'un sentiment national aussi profond que ceux de la population des îles d'Aland. Elle parviendra alors à se faire entendre et recevra enfin satisfaction » (1).

DE LA DEMILITARISATION ET DE LA NEUTRALISATION

Deux conventions historiques ont doté l'archipel d'Aland d'un régime spécial de neutralisation et de démilitarisation.

La première est la convention du 18 mars 1856; la seconde qui l'a complétée est la convention du 20 octobre 1921. L'une et l'autre ont une importance de premier ordre et leurs dispositions serviront aux juristes pour fixer les notions encore imprécises de « servitudes de droit international et de neutralité ».

Dans leurs textes, le droit international qui évolue et qui s'objective pourra trouver des points d'appui pour arrêter les termes de sa propre langue qui jusqu'à ce jour s'est trop confondue avec celle du droit privé.

Posons d'abord bien le problème.

Une convention existait antérieurement au conflit qui nous intéresse.

Nous savons déjà que les deux parties (Suède et Finlande) étaient d'accord pour reconnaître les obligations découlant de la convention de 1856. Il existait pourtant, entre les points de vue des deux gouvernements, des différences d'appréciation quant à la situation juridique issue de la convention.

La Suède insistait sur le caractère européen de la convention de Paris et invoquait à son bénéfice un droit réel de servitude sur l'Aland (2).

La Finlande, au contraire, ne semblait reconnaître d'obligations que vis-à-vis de la France et de la Grande-Bretagne (3).

Le conseil ne pouvant laisser subsister un dissentiment aussi

(1) Procès-verbal de la 13e session du conseil, 14e séance.

(2) Voir mémoire présenté au nom du gouvernement suédois à la commission internationale des juristes (26 juillet 1920).

(3) Mémoire présenté au nom du gouvernement suédois à la commission des juristes. Documents diplomatiques, pages 106-108.

profond avait chargé la commission des juristes de donner un avis consultatif sur « l'état actuel des obligations internationales en matière de démilitarisation concernant les îles d'Aland ». Le Rapport de la Commission concluait :

1° Que la Convention de 56 n'a grevé le territoire d'Aland d'aucune servitude;

2° Que la dite Convention s'est élargie en convention de droit public européen.

Nous étudierons ces conclusions dans notre première partie.

D'autre part, il y avait lieu d'envisager quelles modifications seraient apportées au régime. Il était à prévoir en effet, que la « recommandation » du Conseil ne se bornerait pas à constater les effets juridiques de la Convention de 1856 et c'est à cet effet que la Suède et la Finlande soumirent au Conseil divers projets qui donnèrent naissance à la Convention de 1921.

Nous étudierons donc :

I. — Le régime instauré par la Convention de 1856.

II. — Le régime instauré par la Convention de 1921.

I. — *Du régime instauré par la Convention de* 1856.

Nous diviserons cette étude en 3 parties :

a) Comment fut conclue la Convention et quels événements ont suivi sa conclusion jusqu'à nos jours.

b) La Convention de 56 pouvait-elle être cosnidérée comme toujours en vigueur avant la Convention de 1921.

c) Cette Convention avait-elle grevé le territoire d'Aland d'une servitude réelle au profit de la Suède.

a) Nous allons commencer par rappeler dans un premier alinéa *comment fut conclue la Convention de* 56 :

1° *Des événements qui ont présidé à l'établissement de cette Convention.*

Nous avons vu qu'en 1809 à Frédérickshamn la Russie n'avait pas accepté de s'imposer une charge de démilitarisation sur le groupe d'Aland. Ce refus continua à entretenir pendant tout un demi-siècle une grande inquiétude en Suède.

Ces craintes étaient fondées car, en 1838, sous Nicolas 1er, les deux citadelles de Kastelholm et de Bomarsund furent construites sur les bords de la grande île. Cette dernière forteresse dominait le détroit et « pointait d'ensemble dans la direction de Lumparland où s'ouvre la passe par laquelle débouchent les navires venant de la Baltique ». D'après M. Guérin, lors de la guerre de Crimée, cette forteresse à peine commencée aurait pu tenir dans la suite 60.000 hommes et 60 canons (1).

« Pour le moment sa muraille en hémicycle... présentait 108 embrasures sur deux rangs et sa garnison n'était que de 2.500 hommes. Elle possédait 3 tours à cheval sur la baie de Lumpar avec la citadelle au fond ». Chacune de ces tours en

(1) Guérin. Histoire de la dernière guerre de Russie, T. I., page 179.

granit avait 30 mètres de diamètre et deux étages casematés à l'épreuve de la bombe... « Le bâtiment de la forteresse, au niveau de la mer, a la forme d'une ellipse dont le grand axe a 290 mètres et le petit axe 190 mètres. Chaque étage est pourvu de 62 casemates de 16 m. 30 de profondeur sur 6 m. 60 de largeur » (1).

Cette citadelle ne fut pas achevée.

En 1855, la France et l'Angleterre, en guerre avec la Russie, vinrent faire une diversion dans ces parages pour compenser par un succès dans la Baltique la lutte qui s'éternisait devant Sébastopol.

Le 8 août 55, un corps de 10.000 Français, commandé par Baraguey d'Hilliers et Niel, franchit les Belts et débarqua devant la place de Bomarsund sous la protection des flottes de sir Napier et de Parceval-Duchêne. La place capitula le 16 (2).

Baraguey, chargé d'une mission politique à Stockholm ne put réussir à entraîner la Suède dans la coalition.

Le sage roi Charles XV n'ignorait pas en effet que son pays se trouverait isolé au lendemain de la paix, face à face avec une grande puissance. Il avait refusé le groupe d'Aland dont les alliés lui offraient la restitution, en prétextant pour ce refus que cet archipel serait sans importance pour la puissance qui le posséderait sans la Finlande. En fait, il considérait comme dangereux le présent que lui offrait Baraguey. Aussi, lorsqu'après la chute de Bomarsund la Suède eut refusé d'occuper les îles, les alliés évacuèrent Aland après avoir rasé la forteresse (3).

Le but de la Suède était atteint, car elle n'avait voulu qu'obtenir la démolition de ces menaçantes fortifications.

Désormais, elle s'efforcera d'obtenir que cette situation de fait se transforme en situation de droit.

Ajoutons que l'opinion suédoise, moins sage que son souverain, demandait la restitution de la Finlande et des Aland (4).

Latterstedt, journaliste suédois, écrivait : « Quand même la Russie acceptant les quatre garanties (au sujet des détroits) aurait abandonné ses établissements de la Mer Noire, si l'Europe ne se garantit pas en même temps sur la Baltique et sur la mer Adriatique, Alten occupé et fortifié remplacera les établissements de la Mer Noire et Bomarsund recevrait la plus grande partie des flottes de la Baltique qui sortiraient ainsi de la longue immobilité des hivers. La Russie pourrait ensuite, après un intervalle de repos, reprendre son action sur la mer Noire et menacer de deux côtés à la fois ».

Les Russes avaient espéré relever cette forteresse dans l'avenir, mais la paix ruina leurs espérances.

---

(1) Général Niel et lieutenant-colonel de Rochebouët. Le siège de Bomarsund en 1854, page 10.

(2) Camille Rouset. Guerre de Crimée, page 176.

(3) Général Niel. Op. citée p. 31.

(4) Revue de droit international public, 1907, n° 5, page 527 et suivantes.

Le 1er mars 1856, jour de l'ouverture du congrès de Paris, le ministre français, comte Walewsky, demanda que « la Russie ne puisse plus désormais reconstruire ou créer aucun établissement naval ou militaire dans les îles d'Aland ». Le comte Orloff demanda que tout au moins cette stipulation fût consignée dans un acte séparé conclu entre la France, la Grande-Bretagne et la Russie, « attendu que ces puissances avaient seules pris part à la guerre dans la Baltique ».

Les plénipotentiaires d'Autriche finirent par faire accepter au congrès que l'acte séparé soit néanmoins annexé au traité général (1) signé entre la Russie d'une part et l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Sardaigne et la Porte, d'autre part.

La situation des Aland fut donc réglée par une convention annexée au traité de Paris et signée entre la Russie, la France et la Grande-Bretagne. L'art. 1er de cette convention stipulait que « l'archipel ne serait plus fortifié et qu'il n'y serait maintenu ni créé aucun établissement militaire ou naval ».

La Russie conservait Aland, mais grevée d'une charge de démilitarisation dont nous étudierons plus loin la nature.

2° *Des événements qui ont suivi cette convention.*

Après des pourparlers avec l'Allemagne, la Russie, au cours des événements de 1906-1908, tenta de se dégager des obligations que la convention de 56 lui avait imposées.

Cette tentative n'a pas été bien comprise à l'époque. Déjà en 1871, mettant à profit la guerre franco-allemande, la Russie avait réussi à faire abroger la convention de la Mer Noire. Or, en 1905 l'union réelle qui unissait la Suède et la Norvège venait de se rompre; aussitôt le gouvernement russe tenta de mettre à profit cet affaiblissement de la Suède pour s'affranchir d'une servitude humiliante et obtenir par des négociations avec ses cosignataires l'abrogation de la convention de 1856.

En 1906, une croisière russe prétextant la répression de la contrebande des armes fait des sondages à Bomarsund, y installe un télégraphe et des cantonnements de troupes.

« L'escadre du grand-duc Alexandre Michaïlovitch est arrivée le 18 mai dans le voisinage d'Abo et a pour objet d'empêcher l'importation d'armes en Finlande, elle se propose d'exercer une surveillance effective sur toute la côte baltique. Son projet consisterait à installer une station navale et de l'infanterie à Aland.

« M. Isvolsky y est opposé parce que cette mesure constituerait une violation de la convention de 1856. Le conseil des ministres a décidé que la flotte continuerait à se concentrer dans ces îles pour surveiller les navires qui pénétreraient dans le golfe de Bothnie. La question présente un intérêt international et l'on pense que cette mesure est hors de proportion avec l'importance

(1) De Martens, nouveau recueil des traités.

de la contrebande qui s'exerce en Finlande pour l'importation des armes » (1).

La presse suédoise mit du temps à s'émouvoir. Enfin elle signala un débarquement russe à Aland en soulignant qu'il s'agissait là d'une infraction à la convention de 56.

A Helsingfors, la presse ajoutait qu'elle croyait le gouvernement de Pétersbourg bien décidé malgré ses démentis à établir une station navale à Aland. Puis, on apprit que les soldats russes débarqués dans l'archipel y avaient installé une station de télégraphie sans fil; les officiers allaient jusqu'à prétendre que toutes ces mesures n'étaient qu'une simple préparation à des grandes manœuvres.

Mais les navires faisaient des sondages, le grand-duc visitait les ruines de Kastelholm. L'Angleterre s'alarma. Sir Edward, interpellé aux Communes, déclara qu'il n'avait reçu aucun avis du gouvernement russe lui permettant de croire à la violation de la convention de 56 et que cette randonnée n'avait provoqué aucune inquiétude en Suède (2).

Cependant il semblait bien que les Russes fussent résolus à faire état des Aland comme base navale.

L'*Humanité* du 26 juillet publiait un article qu'on a critiqué à l'époque et qui rentrait bien dans la note de la vérité.

« Nouveau coup d'Etat en Finlande. — Les troupes russes ont débarqué d'Eckewe à Aland. Il semble bien que les Russes songent à établir là une base navale, contrairement aux stipulations du traité de Paris. Eckewe peut facilement être transformé en port de guerre. Les officiers russes démentent ce projet; ils disent que leur flotte utilisera, pendant les manœuvres, la place d'Eckewe comme station navale provisoire. L'explication est étrange ».

Remarquons d'abord que les Russes bien décidés à établir une base navale ne le faisaient pas ouvertement, mais d'une manière insinuante et détournée, conformément à leur politique traditionnelle. Ils s'attachaient sans toucher aux dispositions de la convention de 1856, à en discuter l'esprit. C'est tout au moins ce qu'on a pensé à l'époque (3)

M. Waultrin dit à ce sujet :

« Il faut, pour comprendre les incidents de 1906, faire l'exact point de départ des causes d'ordre international et des raisons d'ordre intérieur qui pouvaient à cette époque peser sur les décisions du cabinet de Pétersbourg. Au point de vue intérieur l'envoi de troupes aux Aland offre deux avantages : empêcher la contrebande d'armes, isoler des troupes peu sûres. Au point de vue extérieur, depuis Tsoushima, la Russie privée de flotte a besoin d'assurer mieux la défense de ses côtes et la pose d'une station

(1) *La France militaire* du 15 juin 1906.

(2) *Times* du 29 juin et du 3 juillet 1906.

(3) René Waultrin. Revue de droit international, 1907 (page 533).

de télégraphie qui n'est pas contraire aux stipulations de 1856 l'aide à obtenir ce but. De plus, la Baltique est redevenue une mer où se livreront des batailles et les îles d'Aland y joueront un rôle, il faut donc les protéger sinon les fortifier. Il est exagéré de croire que la Russie veut fortifier Bomarsund. La Suède n'a plus à craindre le péril russe dans sa poussée vers la mer libre depuis le 7 juin 1905, date de sa séparation d'avec la Norvège.

De plus il n'existe entre elle et la Russie aucun conflit latent sur les questions de droit d'asile ou de la police des frontières.

Les Aland ont gardé leur valeur stratégique, mais l'importance s'en est modifiée par rapport à la Russie et à la Suède. La valeur stratégique d'un territoire doit être envisagée à trois points de vue :

a) Celui de la géographie physique : elle est immuable, Aland barrera toujours le golfe de Bothnie;

b) Celui de la géographie politique : elle change avec le changement de frontières;

c) Celui des combinaisons politiques, le jeu des calculs diplomatiques et des alliances fait changer le groupement des forces en présence. A ce point de vue la rupture suédo-norvégienne a certainement diminué l'importance des Aland en Baltique, mais sans les supprimer (1).

M. Waultrin ajoutait en terminant qu'il ne pensait pas que « l'intention de la Russie ne soit pas de respecter la convention de 1856 ».

Nous allons voir quelle valeur avait la sincérité apparente des Russes.

Par la Convention de la Baltique du 23 avril 1908, document public, les quatre Etats baltiques contractants, la Russie, l'Allemagne, le Danemark, la Suède s'engageaient à maintenir le *statu quo* de leurs possessions insulaires et continentales en Baltique. Cette convention ne modifiait pas le régime établi à la charge de la Russie par la France et la Grande-Bretagne (2).

Mais il existait en plus un document secret en date du 29 octobre 1907 par lequel l'Allemagne ne s'opposerait pas, selon le vœu de la Russie, à l'abrogation éventuelle de la convention de 1856. Ce protocole fut publié pendant les négociations de Brest par Trotsky dans le journal suédois « Politiken ».

Après cette révélation, le ministre allemand à Stockholm expliqua à la presse suédoise que son gouvernement avait pris cet engagement parce qu'il avait cru à une entente préalable de la Suède et de la Russie (3).

Il nous reste à voir si la convention de 1856 est restée en vi-

---

(1) René Waultrin, op. citée, page 533.

(2) Revue de droit international et législ., page 247.

(3) Rapport page 35.

gueur jusqu'à celle de 1921 malgré les bouleversements qui ont marqué la lutte mondiale de 1914-1918.

b) *La convention de* 1856 *était-elle toujours en vigueur avant celle de* 1921 ?

La conclusion du rapport présenté au conseil par la commission des Rapporteurs est ainsi conçue : « Au point de vue juridique le rapport de la commission des juristes a démontré jusqu'à l'évidence que la convention de 1856 était toujours en vigueur... » Les rapporteurs ne complètent leurs conclusions que par quelques arguments historiques que nous relaterons plus loin (1).

Le Rapport des Juristes sur « l'état actuel des obligations internationales en matière de démilitarisation concernant l'archipel d'Aland « nous servira donc de base dans toute cette étude (2).

La question de la démilitarisation d'Aland est une de celles qui a préoccupé la diplomatie européenne depuis un siècle. Aussi dans le débat touchant la souveraineté des îles la question du maintien en vigueur de l'art. 1er de la convention de 1856 ne pouvait manquer d'être soulevée. La solution du litige quelle qu'elle fût impliquait, en effet, un changement de souveraineté sur Aland, cette souveraineté devant passer des mains de la Russie dans celles de la Finlande ou de la Suède. Dès lors, l'on pouvait se demander dans quelle mesure la Finlande, ou éventuellement la Suède, pouvaient être considérées comme succédant aux obligations que la convention de 1856 avait imposées à la Russie.

1° *Les parties acceptaient toutes deux le maintien de la charge de démilitarisation.*

Malgré le ton un peu vif des notes échangées entre les deux parties, aucune divergence n'existait à ce sujet entre elles. Les notes échangées entre les gouvernements finlandais et suédois témoignaient d'un accord de principe sur le maintien du régime de démilitarisation(3).

La note finlandaise du 5 juin 1919 contient le passage suivant :

« Les pourparlers antérieurs au sujet de la question des îles d'Aland donnent l'impression que, de l'avis de la Suède, des intérêts stratégiques importants sont liés à l'archipel alandais. En consentant à la démolition des fortifications élevées dans les îles, la Finlande a déjà fait preuve de sa sincère disposition de venir au-devant des désirs de la Suède à cet égard. Soucieux de confirmer et de maintenir les relations les plus amicales entre les deux pays, le gouvernement de Finlande est prêt à considérer dans un esprit de conciliation et de sympathie les desiderata qui auront trait à la sauvegarde des intérêts militaires et politiques de la Suède dans la question présente, et il est tout disposé à entrer en

(1) Rapport des Rapporteurs, page 34.

(2) Rapport des juristes, pages 14-15.

(3) Revue de droit international et législ. (3-4), page 244.

pourparlers avec le gouvernement suédois sur ce point. Le gouvernement finlandais a la conviction que pareils pourparlers directs aboutiront à un résultat satisfaisant pour les deux pays » (1).

La note suédoise du 19 juin 1919 lui répond dans ces termes : « Ce que le gouvernement suédois a ainsi l'honneur d'exposer donne à comprendre qu'il ne saurait s'associer à la thèse concernant la situation historique des îles d'Aland ni au refus de reconnaître le droit de la population alandaise à disposer d'elle-même, qui s'expriment dans la note finlandaise. Dans ces conditions, le gouvernement suédois ne juge pas possible d'accepter la proposition d'ouvrir des négociations entre les deux gouvernements uniquement au sujet des intérêts militaires de la Suède dans l'archipel. Aujourd'hui que la population alandaise a fait connaître son désir de disposer elle-même de son sort, ces intérêts militaires doivent être considérés comme une face relativement secondaire de la question d'Aland. Et le gouvernement suédois, comme il l'a déclaré auparavant déjà au cours de ces négociations, doit nécessairement attacher la plus grande importance à ce que cette question reçoive une solution complète et qui la règle à fond » (2).

Ainsi le gouvernement finlandais écartait d'une part toute discussion au sujet du plébiscite et proposait d'autre part d'engager des pourparlers pour régler la question de la démilitarisation.

Le gouvernement suédois au contraire opposait un refus à cette demande « estimant, non sans raison, qu'il ne pouvait accepter un débat ainsi limité sans compromettre ses prétentions à la souveraineté des îles » (3).

D'ailleurs, ni la Finlande, ni la Suède n'étaient partie à la convention de 56 et les pourparlers engagés entre les gouvernements de ces deux puissances n'auraient pu mettre en question le principe de la démilitarisation lui-même; une convention conclue entre ces puissances n'aurait pu avoir pour unique résultat que de fixer certaines modalités d'application du traité qui avait établi ce principe.

La Finlande avait d'ailleurs adhéré, le 31 décembre 1918, à la convention relative à la démolition des travaux élevés au cours de la guerre par la Russie. Ce traité était conclu entre l'Allemagne, la Suède et la Finlande.

Dans son mémorandum du 4 août au Conseil Suprême le gouvernement suédois reconnaissait la nécessité d'une neutralisation des îles. Il ajoutait enfin, dans son mémoire du 2 juillet 1920 adressé à la Société des Nations, que, « dans l'opinion de son gouvernement, la convention de 56 était toujours en vigueur » et

(1) Les îles d'Aland, journ. off., Supplément n° 1, août 1920, page 37.

(2) Journal officiel, supplément n° 1, page 40.

(3) Revue de droit international et législ. (3-4), page 244.

qu'il était prêt à remplir les obligations qui étaient stipulées à cette convention. Le mémoire présenté par le gouvernement suédois à la Commission Internationale des Juristes, le 26 juillet 1920, reproduit ces affirmations (1).

Ajoutons pour finir que le général Enckell, représentant de la Finlande, au cours de la 2e session de la Société des Nations, déclara que les deux parties étaient d'accord pour considérer la convention de 56 comme toujours en vigueur et le gouvernement suédois ne lui opposa pas de démenti.

2° *On ne trouve aucune abrogation de la convention de* 56.

En effet, jusqu'en 1914, nous avons déjà vu que cette convention était restée intacte.

De plus, pendant la guerre de 1914-1918 les puissances signataires étaient alliées et n'ont jamais déclaré abroger cette convention (2). Il résulte de ce fait que l'Allemagne s'est réclamée à tort de la caducité de la convention de 1856 et que le traité de Brest, qui invoque cette caducité, ne se base sur aucun fondement juridique.

C'est en 1917 que la République des soviets signa ce traité de paix avec la Quadruple-Alliance. Sur la demande de la Suède, qui considérait la question comme vitale, le cas d'Aland fut compris dans les négociations. L'Allemagne trancha la question par la force et en dehors des puissances alliées, ses ennemies, sans le concours desquelles pourtant toute modification écrite à la convention de 56 était impossible.

L'art. 6 de ce traité de Brest obligeait la Russie à démolir les fortifications qu'elle avait élevées à Aland pendant la guerre et maintenait l'interdiction d'en élever d'autres. Toutefois le réglement définitif de la situation militaire et navale était réservé; une Convention devait être conclue à ce sujet entre Russie, Suède, Finlande et même éventuellement certains riverains de la Baltique devaient y prendre part.

L'Allemagne « rétablissait l'ancienne charge de démilitarisation sur la base d'une convention à laquelle participeraient sous son contrôle les seuls Etats baltiques » (3).

L'art. 30 du traité germano-finlandais du 7 mars 1918 a reproduit cette clause.

Toutes deux ont été abrogées, par le traité de Versailles.

3° *La convention de* 56 *a-t-elle été enfreinte par les parties.*

La France et la Grande-Bretagne n'y ont pas touché, mais *la Russie ?*

Certes au point de vue militaire la situation d'Aland s'était modifiée pendant la guerre. De peur que la flotte allemande ne s'en empare, les Russes y établirent une puissante base navale, y

(1) Les îles d'Aland. Document diplomatique, page 94.

(2) Rapport des juristes, page 16.

(3) Rapport page 35.

creusèrent des retranchements et installèrent une garnison dans l'archipel.

Mais la Russie, sur les représentations de la Suède, déclara que ces mesures n'étaient que provisoires et provoquées par le souci de sa propre défense.

De plus, ces fortifications n'ont pas changé pour la Russie le sens de son acceptation des obligations internationales qu'elle avait assumées en 1856. En effet :

a) Après la démolition de 1918 le *statu quo ante bellum* était rétabli;

b) Ces travaux de caractère essentiellement provisoire ne sont pas forcément prohibés par la convention de Paris;

c) Nous allons voir enfin que, même s'il y a eu infraction aux stipulations de ce traité, cette convention « était établie dans l'intérêt permanent de l'ordre européen et que la violation temporaire de l'un des signataires et la complaisance des cosignataires et de la Suède n'infirment pas la valeur et la persistance des obligations de cette convention (1).

D'ailleurs, même si la démolition des fortifications élevées à Aland n'avait pas eu lieu, la Russie ne l'avait-elle pas acceptée et l'art. 6 du traité de Brest ne contenait-il pas à ce point de vue la reconnaissance des obligations internationales, jadis assumées par le gouvernement du tsar.

Concluons en ajoutant que, jusqu'à la déclaration de l'indépendance finlandaise, il est impossible d'élever une objection au sujet de la persistance des charges de démilitarisation imposées par la convention de 56 au territoire alandais.

Seul l'abandon de la souveraineté russe sur les îles pouvait mettre en cause la persistance de ces charges, mais la Finlande, à qui appartient actuellement cette souveraineté, accepte de remplir toutes les obligations qui avaient été imposées aux Russes.

Nous allons voir que les puissances auraient même eu, à défaut de cette acceptation finlandaise, un droit certain à demander le maintien de ces clauses de démilitarisation « établies dans un intérêt européen et qui ont créé pour Aland un statut international particulier » (2).

c) *Le territoire d'Aland était-il grevé d'une servitude réelle au profit de la Suède ?*

Le problème de la persistance des charges de démilitarisation après l'abandon de la souveraineté russe sur Aland ne peut être tranché qu'à la suite d'un examen approfondi de la nature et des effets juridiques de la convention de Paris.

Suivant l'opinion du gouvernement suédois, cette convention a grevé le territoire alandais d'une servitude réelle dont la Suède est en droit d'exiger le respect.

---

(1) Rapport des juristes, page 16 (bas).

(2) Revue de droit international et législ. (3-4), page 248.

Nous citerons à l'appui de cette opinion le passage suivant, extrait du « mémoire présenté au nom du gouvernement suédois à la commission internationale des juristes, le 11 août 1920 ».

« Le gouvernement suédois tient à déclarer qu'il est hautement désirable que le caractère de servitude réelle de la servitude pesant sur les îles d'Aland et les droits qui en découlent pour la Suède soient nettement constatés » (1).

Il nous faudra donc, pour reconnaître le bien ou le mal-fondé de la prétention suédoise, étudier d'abord, en suivant le rapport des juristes, quelle est la valeur du concept de servitude en droit international; puis, nous ferons application de ce concept au cas particulier des îles d'Aland.

1° *Des servitudes de droit international.*

La commission des juristes a repoussé le point de vue suédois pour deux raisons (2) :

a) L'existence des servitudes internationales est contestée. A ce point de vue, la commission a écarté d'une façon trop sommaire le concept de servitude réelle (3).

b) Il leur semble impossible dans le cas d'Aland de déterminer le territoire qui serait dominant de celui qui serait « servant ». Ce territoire servant ne pourrait être celui de la Suède puisqu'elle n'a pas signé la convention de Paris (4).

Les juristes n'invoquent pour écarter le concept de servitude réelle qu'un seul exemple, la sentence du tribunal d'arbitrage dans l'affaire des pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique (7 septembre 1910).

Or, cette sentence n'a pas contesté d'une façon absolue l'existence des servitudes internationales : « Les servitudes internationales comportant le pouvoir de faire des actes juridiques, tant qu'il s'agit d'un simple droit de pêche — lequel s'exerce par des actes matériels qui sont le fait d'un simple droit de pêche — on n'est pas en présence d'une servitude internationale, car ce droit s'explique suffisamment par l'obligation incombant à un Etat de laisser les sujets de l'autre pêcher dans ses eaux territoriales. Il n'y a servitude de droit international que si, à ce droit de pêche s'ajoute le pouvoir pour l'Etat bénéficiaire de régler lui-même la pêche » (5).

Les auteurs ne sont pas d'accord sur la notion de servitude internationale. Les uns considèrent qu'elle est *incompatible* avec le caractère absolu des souverainetés modernes; au lieu de

---

(1) Les îles d'Aland (document diplomatique, page 108).

(2) Rapport des juristes, page 16 (bas).

(3) Marshall Brown The Aland Island's question, Américain journal of I; L. 1921, page 271.

(4) Rapport des juristes, page 16 (bas).

(5) Revue générale de droit international public, 1912, page 520. « L'affaire des pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique ».

charges réelles ils prétendent que ces servitudes n'entraînent que des obligations.

D'autres considèrent la notion de servitude comme précieuse; mais Oppenheim n'admet pas qu'elle implique une concession de droits souverains à l'Etat « dominant » sur le fonds « servant ». M. Basdevant estime que la notion de servitude nécessite l'exercice de droits souverains de la part de l'Etat dominant, si ces droits souverains ne sont pas exercés il n'y a pas de servitude, mais des droits encore mal définis (1).

En un mot, la commission des juristes a eu raison d'écarter sans le discuter le problème des servitudes internationales :

1° Parce que, les uns attaquent le fondement même de cette notion :

a) Soit en prétextant le caractère absolu de la souveraineté;

b) Soit en alléguant que la souveraineté est un droit de commandement sans éléments réels. Pour Jellinck la souveraineté serait un droit réflexe de la « potestas imperandi » sur les habitants d'un territoire, et l'état qui possède cette « potestas » ne saurait avoir de droits réels.

2° Parce que les partisans des « servitudes internationales » ne leur accordent qu'une valeur toute relative et analogique avec celles de droit privé. Cette analogie d'ailleurs est très loin d'une identité entre les deux concepts et il reste à savoir si l'analogie peut suffire à justifier l'emprunt du terme de servitude pour l'appliquer au point de vue international.

« L'expression de servitude, disent MM. de Boeck et Despagnet, n'est employée ici qu'à titre d'analogie et faute de terminalogie plus précise de droit international. Il ne s'agit, en effet, que de restrictions à l'exercice de la souveraineté, et non, comme dans les servitudes, de démembrements de la propriété, laquelle diffère essentiellement de la souveraineté » (2).

Les controverses s'agitent autour de la notion *abstraite* de servitude. Or, la parenté réelle entre les espèces que couvre ce mot dans la doctrine et dans la langue diplomatique est incertaine et varie suivant les auteurs. Si l'on vérifiait les rapports qui existent entre les situations couvertes d'un vocable unique et simplement analogique, on arriverait peut-être à prouver que certaines situations de droit international répondent au concept de servitude (3).

Les charges de caractère économique et celles de caractère militaire par exemple correspondent à des situations de droit international différentes.

Si nous établissons cette distinction sur une base juridique, elle nous servira à faire ressortir la véritable nature de la charge

(1) Revue de droit international et législ. (3-4), page 250.

(2) De Boeck et Despagnet. Droit international public, 1910, pages 348-349.

(3) Revue de droit international et législ.

de démilitarisation. En quoi ces charges se différencient-elles :

A') *Les charges de caractère ou but économique* consistent dans l'exercice d'une activité économique sur un territoire ou sur une portion de territoire étranger.

Le caractère de ces charges est positif, car aucun intérêt licite ne permet d'imposer à un Etat une réduction de sa capacité économique.

Les droits dont jouissent les particuliers, bénéficiaires de ces charges, ne viennent pas d'eux-mêmes car les conventions internationales ne leur accordent pas de droits; c'est de l'état stipulant que les particuliers les tiennent.

En vertu de la publication des traités sous forme de loi, ceux-ci peuvent bien acquérir un droit direct, mais qui n'est que postérieur et accidentel. L'absence de ce droit n'infirme pas la convention.

Les charges économiques consistent :

a) Soit dans l'exercice en territoire étranger d'un droit relevant de la législation de l'Etat stipulant;

b) Soit dans l'application par l'Etat stipulant de certaines règles de son droit propre dans le territoire grevé. La charge consiste alors dans une extension de la « souveraineté nationale » de l'Etat stipulant en dehors de ses frontières (1).

La nature de ces deux espèces de charges économiques est la même, seul le degré varie. Dans les deux cas, l'Etat « servant » subit sur son territoire l'exercice de droits basés sur l'organisation juridique interne d'un Etat étranger sur laquelle reposent tous les droits subis.

B') *Les charges à caractère militaire* se différencient des charges économiques en ce qu'elles n'impliquent aucune extension de l'ordre juridique interne d'un « Etat dominant » en dehors de ses limites territoriales, car la charge militaire est toujours établie au profit de la souveraineté extérieure de l'Etat stipulant.

Ces charges sont de deux types :

a) Le plus souvent elles ont un caractère négatif et consistent en une obligation de démilitarisation dont le but est de préserver un Etat contre une agression;

b) Par exception, elles ont un caractère positif et consistent en un droit de passage ou de garnison pour des troupes. Napoléon 1er avait abusé de ces clauses qui lui donnaient plus de liberté au point de vue guerrier.

Donc, les charges économiques relèvent de la souveraineté intérieure d'un Etat et les charges militaires découlent de la souveraineté extérieure de cet Etat.

Ces deux souverainetés sont très différentes; en effet :

1° La *souveraineté intérieure* est la pleine capacité interna-

(1) Revue de droit international et législ., page 254.

tionale. La potestas, prérogative d'ordre interne, n'y intervient que comme condition de la personnalité internationale; elle n'en est pas une manifestation. On ne pourrait, sans contradiction, ériger un droit, stipulé au bénéfice exclusif de cette personnalité internationale, en un droit de puissance sur une population ou sur un territoire déterminés, car c'est ce dernier droit qui constitue la souveraineté interne.

2° La *souveraineté extérieure* est une *suprema potestas* qui se manifeste par des relations de personne à personne de droit international.

La charge militaire n'intéressant que la souveraineté extérieure d'un Etat consiste dans une de ces relations.

Certes, cette relation a pour effet de restreindre l'exercice de la souveraineté interne de l'Etat qui subit la charge. Certes, ce point de vue passif a mené bien des juristes à confondre les servitudes économiques et militaires (1).

Mais, pour déterminer la nature juridique de cette relation, il faut non seulement en examiner le point de vue passif, mais encore le côté actif qui nous montre que :

1° Les servitudes économiques soumettent une portion de territoire à l'activité juridique interne d'un Etat étranger;

2° Les charges militaires sont établies au profit exclusif des relations extérieures d'un Etat, ne consistent donc qu'en des rapports de souveraineté extérieure (2).

La relation de personne à personne de droit international qu'est une charge de caractère militaire, peut se concevoir dans trois sens :

1° Dans le sens d'une diminution de capacité et d'un assujettissement, au point de vue passif, et dans une domination d'un Etat sur un autre, au point de vue actif. Les charges militaires positives du Saint-Empire germanique provenaient de la complexité de frontières et du lien de subordination des princes à l'Empire. Les charges militaires positives des temps contemporains sont un des signes apparents d'une souveraineté extérieure amoindrie (vassalité, protectorat);

2° Dans le sens d'un rapport obligatoire s'il y a égalité des parties contractantes; et cette égalité de devoirs et de droits vis-à-vis de la charge ne saurait entraîner de diminution de capacité d'un Etat ou de domination au profit de l'Etat stipulant (3).

3° Dans un sens intermédiaire si la charge même positive est imposée non par un traité politique ordinaire et dans l'intérêt de l'une des parties, mais par un traité de caractère collectif et dans l'intérêt commun de la paix.

La charge qui en découle n'implique pas alors de diminution

---

(1) Rev ue de droit international et législ. (3-4), page 255.

(2) Revue de droit international et législ. (3-4), page 256.

(3) Revue de droit international et législ. (3-4), page 256.

de la personnalité juridique du ou des Etats auxquels elle est imposée.

Un exemple de cette charge est fourni par l'art. 16, alinéa 3 du pacte de la Société des Nations, ainsi conçu :

« Les membres de la Société prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participera à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société ».

Le droit de passage ainsi imposé n'est sûrement pas une charge réelle et ne diminue pas la capacité juridique des membres de la Société. Ce droit de caractère réciproque révèle une relation d'une nature juridique totalement différente de la charge réelle ou de celle qui implique une diminution de la capacité juridique d'un Etat. Ceci montre bien combien il importe de dégager le caractère particulier ou collectif d'un traité pour pouvoir apprécier et qualifier les situations juridiques qui en découlent (1).

L'analogie entre servitudes de droit international et de droit privé existe dans le cas de charge économique, car, en droit privé la servitude est le prolongement du droit de propriété sur le fonds voisin et en droit international c'est l'extension de l'ordre juridique interne d'un Etat sur un territoire étranger.

L'analogie, au contraire, n'existe pas dans le cas de charge militaire car les conventions qui y sont relatives, conclues entre parties également souveraines, ne peuvent engendrer que des rapports de simple obligation.

Cette distinction aboutit : *a*) à faire des réserves quant à l'opinion des juristes touchant la notion de servitude en général: notion qu'ils jugent très contestable.

b) A justifier l'opinion des juristes quant à la nature juridique de la Convention de Paris qui n'a, à leur avis, « grevé le territoire alandais d'aucune servitude réelle ». Y aurait-il donc, à défaut de cette servitude réelle, simple obligation contractuelle internationale ? Dans ce cas, un changement de souveraineté éteindrait la charge de démilitarisation et cette solution serait arbitraire puisque la volonté des puissances qui ont établi la charge persiste et que les intérêts en cause ne sont pas éteints (2).

Les conventions de démilitarisation presque toujours ne se contentent pas de servir les intérêts de la partie stipulante, et leur objet n'est pas seulement de limiter la souveraineté d'une partie au profit d'une autre; mais leur but est d'établir par cette limitation un régime qui sauvegarde la paix.

La théorie des contrats ne peut pas expliquer ces conventions car les volontés qui concourent à former les contrats ordinaires poursuivent des fins différentes.

En droit privé, il faut donc s'élever de la notion de contrat

(1) Revue de droit international et législ. (3-4), page 260.

(2) Revue de droit international et législ. (3-4), page 257.

simple (transaction entre intérêts divergents), à la notion de contrat, consistant en une déclaration conjointe de volontés, fondée sur une communauté d'intérêts et emportant la reconnaissance d'une règle de droit objectif.

En droit international, il faut passer de la théorie des obligations contractuelles à celle de *traité collectif* (1).

La commission des juristes conclut que les charges de caractère militaire ne peuvent se concevoir entre Etats également souverains qu'à titre de simples obligations et non de servitudes.

a) Tant que les intérêts particuliers de l'Etat stipulant constituent l'unique cause de l'obligation, celle-ci reste sous l'empire des théories contractuelles;

b) Mais l'obligation de contractuelle devient légale et la convention devient un *traité collectif*. si les parties visent l'établissement d'un régime général et permanent.

Ce système n'est applicable que lorsque la charge imposée consiste en une simple obligation, mais il est inadmissible lorsque la charge consiste dans l'extension extra-territoriale de l'ordre juridique interne d'un Etat.

Les conventions de démilitarisation qui porteraient acquisition de droits souverains par l'Etat stipulant sur le territoire grevé, ne pourraient être ramenées à la notion de traité collectif; en effet :

a) La charge ainsi créée ne pourrait avoir pour cause que des intérêts particuliers;

b) Si ces conventions pouvaient être ramenées de la sorte à la notion de traité collectif, ces traités posséderaient de ce fait un droit de disposition sur les droits souverains et sur l'ordre juridique interne d'un Etat; ce pouvoir excéderait la portée des règles objectives de droit international que les traités collectifs doivent seuls élaborer.

Ces droits souverains et cet ordre juridique interne échappent aux règles de droit objectif et seules des transactions particulières (ou des contrats) peuvent en modifier la portée.

Le gouvernement suédois n'apercevait pas cette contradiction entre la notion d'obligation contractuelle causée par des intérêts particuliers et celle d'obligation légale causée par des intérêts collectifs et renfermée dans un traité, lorsqu'il alléguait à la fois le caractère réel de la charge imposée à Aland par la convention de 1856 et le caractère d'intérêt européen que possédait en même temps cette convention(2).

2° *Quelle application concrète pouvons-nous faire de ces notions au cas d'Aland ?*

Les données qui précèdent nous amènent à dire que la con-

---

(1) Revue de droit international et législ. (3-4), page 257.

(2) Revue de droit international public et législ., page 260.

vention du 30 mars 1856 ne peut être considérée comme une convention d'intérêts particuliers.

Le gouvernement suédois avait déjà dans plusieurs notes dont nous avons cité plus haut des fragments, attiré l'attention sur le caractère européen qu'offrait le statut des îles d'Aland (1)

Citons ici une partie de la note de la délégation suédoise à la Conférence de la Paix (22 avril 1919) :

« La question alandaise n'en est pas une qui intéresse uniquement la population alandaise et sa situation vis-à-vis de la Suède et de la Finlande : elle concerne l'Europe entière.

« Déjà par la convention annexée au traité de Paris de 1856 et stipulant que les îles d'Aland ne devaient pas être fortifiées, il a expressément reconnu que la question du statut de ces îles, possédait un intérêt européen. En février 1918, le gouvernement royal, en raison des mesures prises par lui afin d'empêcher certains actes de violence sur les îles d'Aland estimait qu'il était de son devoir de fournir certaines explications aux représentants diplomatiques des gouvernements français et britannique à Stockholm au sujet de sa manière de voir quant aux questions intéressant l'Aland. A cette occasion, les dits gouvernements, en se référant au traité de Paris de 1856, firent entendre que la solution de la question d'Aland ne saurait être donnée sans leur concours. Selon des explications verbales fournies par leurs représentants diplomatiques, les gouvernements français et britannique englobèrent dans cette solution également la question de la souveraineté sur les îles. Le gouvernement royal ne peut manquer de voir en cette déclaration une reconnaissance du caractère international européen qui s'attache à la question » (2).

Le mémoire du gouvernement suédois au conseil de la Société des Nations (2 juillet 1920) reproduit ces arguments.

Citons encore le passage suivant de la thèse suédoise :

« La neutralisation des îles d'Aland que, pour sa part, la Suède recommande est, selon son opinion, une question d'intérêt européen général, comme représentant un élément nécessaire à la conservation de la paix et de l'équilibre dans la Baltique. Il est évident que la réduction au minimum des forces militaires stationnées dans les îles qui doit s'en suivre de leur neutralisation est facile à effectuer si la population se sent appartenir au pays auquel la langue, les sympathies... l'attachent; par contre, les conditions deviennent tout autres si le pays auquel appartiennent les îles se sent obligé de développer une certaine force militaire afin de pouvoir maintenir une population sous sa domination en dépit de la volonté populaire. Il est superflu de souligner dans lequel des deux cas les garanties pour une vraie neu-

(1) Rapport des juristes, page 17.

(2) Journal officiel, août 1920, supplément n° 1, pages 33-34.

tralisation dans l'intérêt européen général seront les plus efficaces » (1).

Le caractère européen qu'offrait le statut d'Aland ressort des circonstances politiques générales et des travaux du congrès de Paris et des termes mêmes de la convention.

Le 5e point des préliminaires du traité de 56 porte :

« Les puissances belligérantes réservent le droit de produire dans un intérêt européen les conditions particulières ».

Parmi ces conditions figurait une demande des puissances alliées tendant à imposer à la Russie l'obligation de ne créer ou construire aucun établissement naval ou militaire dans les îles d'Aland. Cette obligation fut consignée dans l'art. 1er de la convention.

Les fins d'intérêt commun poursuivies par les puissances ressortent de plus de ce texte du préambule de la convention :

« Les Hautes Parties contractantes voulant étendre à la Mer Baltique l'accord si heureusement établi entre elles en Orient et consolider par là les bienfaits de la paix ont résolu... »

L'art. 33 du traité de Paris précisait encore ce caractère d'intérêt commun; il stipulait que la convention de 56 « est et demeure annexée au présent traité et aura la même force que si elle en faisait partie ». Nous avons vu plus haut que les délégués russes s'élevèrent contre cette disposition qui consacrait le caractère européen de la convention. C'est d'ailleurs dans ce sens que la Convention a été comprise à l'époque. Lors Clarendon, délégué anglais au congrès de Paris faisait cette déclaration devant la Chambre des Communes :

« Un traité a été signé qui est annexé au traité général, traité qui fait partie du droit national européen et constitue une garantie en faveur de la Suède et de la Norvège contre une agression de la Russie » (2),

Le gouvernement suédois n'a pas manqué de rappeler cette appréciation.

La convention de 56 constitue bien une clause de droit public européen. « De par sa nature, dit le gouvernement suédois, la convention ne se limite pas aux puissances qui l'ont signée ».

Et la commission des juristes ajoute : « Les puissances ont, en effet, dans de nombreux cas depuis 1815 et notamment lors de la conclusion des traités de paix, cherché à établir un véritable droit objectif, dont les effets se font sentir en dehors même du cercle des parties contractantes » (3).

La convention de 56 est « un règlement d'intérêts européens ».

Ses effets dépassent donc les effets ordinaires des contrats et

---

(1) Thèse suédoise, page 23. Journal officiel, août 1920.

(2) Revue de droit international et législ., pages 262-63 (3-4).

(3) Rapport des juristes, page 17.

elle peut être la source d'obligations et de droits pour les non-signataires.

Mais les traités collectifs, œuvres de volontés particulières, établissent une règle juridique qui n'oblige que les parties signataires et cette règle n'a pu être une loi générale au moment où le traité collectif a été signé.

Cette portée générale ne peut s'acquérir qu'ensuite peu à peu par accession des tiers.

Les effets de la convention « règlement d'intérêts européens » dépassent donc les effets des contrats collectifs.

Le traité collectif n'arrive à se différencier du traité politique ordinaire que par le temps qui le détache de sa base subjective et relative pour l'asseoir sur des faits généraux et permanents.

Ce sont les adhésions, non à l'acte juridique mais au fait juridique qui en découle, qui transforment les stipulations d'un traité en éléments du droit public européen.

Il est indéniable que la convention de Paris a bénéficié de ces sortes d'accessions de tiers.

L'accord du 30 décembre 1918 relatif à la démolition des fortifications élevées par les Russes pendant la guerre avait entraîné l'adhésion de trois puissances non signataires (Suède, Allemagne, Finlande).

Or, ces accessions n'ont pas seulement pour effet de soumettre les adhérants aux stipulations d'un traité, mais elles élargissent la portée de l'acte.

La commission des juristes, partant de cette base, n'invoque pas le texte de la convention de Paris, mais la « raison supérieure qui est à la base des stipulations de 1856 ».

De plus, si les accessions à la convention ont été nécessaires pour la faire devenir un élément du statut de la Baltique, le régime de démilitarisation reste l'œuvre des grandes puissances dont la prédominance, contraire en principe à l'égalité des Etats, n'en reste pas moins bienfaisante.

La commission des juristes a tiré de ce caractère européen de la convention de 56 des conséquences visant la *modification* ou *l'abrogation* de l'accord.

Mais regardons tout d'abord quelle opinion certains auteurs se sont faits sur la faculté de dénonciation que pouvait posséder la Russie.

M. Waultrin ne semble pas avoir bien discerné la portée européenne qu'avait prise cette convention.

« Nous ne devons pas souhaiter, disait-il, que la Russie use de la faculté que légalement, c'est notre avis, elle possède de dénoncer la convention de 56. Que ses inquiétudes soient justifiées ou non, la neutralité des îles d'Aland rassure la Suède; elle ne peut nuire à la Russie; c'est une raison suffisante de la conserver. Station défensive, poste de surveillance, Aland neutre sauvegarde l'intérêt de Pétersbourg; fortifiée, sans davantage le garantir, elle

inquiéterait les autres puissances. La convention de Paris est un instrument souple dans lequel la politique russe peut se mouvoir à l'aise sans le briser. La dénonciation brutale de cet accord rendrait suspect le gouvernement du tsar dont l'intérêt est de le respecter, conformément au vœu des puissances » (1).

Nous avons vu plus haut que cette faculté de dénonciation etait bien limitée et que le « vœu » des puissances avait pris une singulière ampleur.

M. Waultrin étudie ensuite par quelle procédure la convention pourrait être abrogée. « Deux procédures s'offriraient à la Rusie pour abolir la convention de 1856 : une négociation directe avec la France et l'Angleterre ou une dénonciation brutale ».

En 1870, cet Empire dénonça de cette dernière façon la convention de la Mer Noire.

« La « servitude » établie au congrès de Paris ne l'ayant pas été dans l'intérêt d'un tiers, la France et la Grande-Bretagne pourraient se libérer sans illégalité de la convention de 56.

« La Suède, qui n'est pas partie au traité, ne peut exercer aucun recours direct contre les Etats qui se libéreraient des obligations que leur imposait cette convention. Elle ne peut qu'attirer la bienveillante attention des puissances garantes qu'aucune obligation ne lie à son égard, sur les violations de l'acte du 30 mars 1856 ».

Certes, c'est bien là la base « strico sensu » de la convention; mais l'ampleur européenne qu'elle a acquise obligerait la Finlande. souveraine des îles, à négocier avec toutes les puissances européennes. En tous cas, la Suède est devenue elle-même puissance intéressée à cet accord et elle a le droit d'en exiger le respect.

Le rapport des juristes n'est pas de cet avis. Il estime bien que la volonté unilatérale d'une puissance et qu'une convention intervenue entre quelques-uns seulement des signataires sont insuffisantes pour abroger la convention de 56, mais il admet la possibilité de cette abrogation absolue par une entente entre toutes les parties. Et parlant du droit de la Suède, le rapport des juristes ajoute : « La Suède peut, comme puissance immédiatement intéressée, réclamer le respect des stipulations de ce traité tant que les parties contractantes ne l'ont pas abrogé » (2).

M. de Wischer n'est pas de l'avis des juristes : « Cette question, dit-il, paraît difficilement conciliable avec la portée attribuée à notre convention. Les stipulations de cette convention n'ont pu acquérir la valeur d'une règle de « droit public européen » que par l'adhésion des puissances tierces. Si, à ce titre, leur respect s'impose à ces puissances, celles-ci ont d'autre part un droit acquis au maintien de la situation ou du fait juridique auquel elles

(1) René Waultrin. Revue de droit international public, 1907, page 533.

(2) Rapport des juristes, pages 18-19.

ont donné leur adhésion. Les puissances signataires pouvaient annuler l'accord de 1856; il nous paraît beaucoup plus douteux qu'elles pussent anéantir à l'égard de tous un fait, une situation juridique qu'elles n'ont pas été seules à établir. Les stipulations d'une convention ne peuvent devenir du droit objectif sans s'affranchir dans une certaine mesure de la dépendance exclusive des volontés particulières qui les ont consacrées. Et c'est en ceci, croyons-nous, que l'on pourrait trouver une limite opportune à la prééminence des grandes puissances dans le règlement des intérêts européens. Nous estimons qu'un accord intervenu entre les seules Puissances signataires de la Convention de Paris n'eût point suffi à priver la Suède, par exemple, des avantages qu'elle tenait de la démilitarisation des îles d'Aland. Tout au moins, une reconnaissance, une adhésion de sa part, eût été indispensable à l'abolition totale du régime » (1).

Ajoutons qu'en principe, les puissances ont admis que la Suède participerait à une revision éventuelle de ce régime.

Une difficulté subsistait touchant cette revision : la Russie, l'un des signataires de la Convention n'avait pas de gouvernement reconnu et ne pouvait intervenir dans l'élaboration du nouveau régime. Mais la Finlande et la Suède jugeaient qu'il était impossible d'attendre la Russie malgré tous les droits que ce pays possédait au maintien du régime de démilitarisation.

J'extrais de la thèse suédoise les deux passages suivants :

« Quant à la neutralisation des îles, il est évident que la Russie a de grands intérêts à sauvegarder dans ces parages. Comme les îles forment une excellente base navale, leur possession pourrait, dans quelque main qu'elles se trouvent, fournir motif à des craintes sérieuses aux autres puissances baltiques ou au moins devenir le sujet d'inconvénients considérables. Or, le gouvernement suédois ne voudra pas s'opposer à leur neutralisation sans garantie suffisante » (2).

La thèse suédoise ajoute : « Cependant, il paraîtrait que la commission baltique a trouvé une objection à la solution immédiate de la question dans ce fait que celle-ci regarde aussi la Russie et que cette puissance n'est pas aujourd'hui à même de se faire entendre. Le gouvernement du roi ne veut pas contester que cette question touche aussi la Russie et qu'il serait désirable de résoudre avec le concours de cette puissance... Mais comme il paraît possible qu'il faudra qu'un temps assez long s'écoule avant que la reconstruction de la Russie ne soit un fait accompli, le gouvernement du roi croit devoir attirer l'attention de la Conférence de la Paix sur les graves inconvénients qui s'ensuivraient de l'ajournement « in infinitum » de la question des îles d'Aland ».

A l'avis de la commission, la situation actuelle de la Russie

(1) Revue de droit international et législ., pages 264-65.

(2) Les îles d'Alalnd, page 51. Journal officiel, août 1920.

n'est imputable qu'à ce pays lui-même et ne peut empêcher « les autres contractants de procéder à cette revision si elle s'impose ». Cette opinion est logique puisqu'on admet que la Convention de Paris s'est dégagée de ses bases particulières pour s'ériger, par voie d'accession, en un statut politique européen.

Toutefois la commission ajoute qu'il sera bon de stipuler dans un article de la nouvelle convention que celle de 1856 reste toujours en vigueur pour la Russie.

Quels effets aurait un changement de la souveraineté subie par Aland sur les charges imposées par la Convention ?

La commission pense que la Russie qui a perdu la souveraineté sur l'archipel n'est plus astreinte aux charges qui lui ont été imposées en 1856.

Elle n'en demeure pas moins fondatrice du statut dont la charge de démilitarisation lui incombait jadis. Il est donc impossible de lui retirer le bénéfice que cette démilitarisation lui procure, actuellement que les îles sont sous une souveraineté étrangère.

Le statut étant établi dans l'intérêt de la paix européenne est indépendant de la personnalité des bénéficiaires.

Ce système ne se concilie ni avec celui de l'obligation contractuelle qui est dépendant de la personne des contractants, ni avec celui qui fait de la démilitarisation une servitude réelle.

Ce système ne se concilierait avec les deux systèmes précités que si la Russie avait fait précéder son abandon de souveraineté d'un acte réservant la servitude; cet acte n'a pas été passé et la reconnaissance de l'indépendance finlandaise a été faite par le gouvernement russe sans réserve.

La commission avait à tenir compte dans ses conclusions de deux solutions possibles du différend :

1° Reconnaissance de la souveraineté finlandaise sur Aland;

2° Organisation d'un plébiscite qui attribuerait vraisemblablement les îles à la Suède.

1° *Si la souveraineté finlandaise était reconnue,* la Finlande devait respecter « les obligations de démilitarisation, pas comme héritière de la Russie, mais en nom propre, comme puissance soumise à une règle de droit public européen » (1). En admettant le caractère réel de la charge de démilitarisation, on aboutit au même résultat.

Mais les intérêts de la Suède sont sauvegardés si l'on accepte qu'il s'agit d'un « règlement positif d'intérêts européens » et non « de simples obligations politique sindividuelles et subjectives » (2).

Quant à la Suède, il est évident « qu'aucun recours aux théories purement contractuelles ne saurait lui assurer un droit, ni réel,

(1) Revue de droit international et législ. (3-4), page 266.

(2) Rapport des juristes, page 18.

ni personnel, au respect de la Convention de Paris. De plus, la Suède ne peut pas se prévaloir de la stipulation pour autrui car elle n'est pas signataire à la convention dans laquelle aucun des signataires n'a stipulé pour elle. Pourtant les puissances signataires se sont préoccupé d'abord des intérêts suédois.

La démilitarisation des îles a été envisagée non comme une transaction entre intérêts divergents, mais comme un moyen de garantir la paix en Baltique.

Le gouvernement suédois a dit dans son mémoire présenté le 26 juillet 1920 à la Commission Internationale des Juristes: « Les puissances signataires du traité de Paris ont voulu créer quant aux îles d'Aland une situation qui aurait force et valeur, non seulement entre ces puissances mêmes, mais aussi en faveur des puissances intéressées, dont en premier lieu la Suède » (1).

Nous avons vu qu'en 1908 (au moment de la déclaration de la Baltique), qu'en 1914 et 1918, la Suède a revendiqué son droit au maintien du régime de démilitarisation, et que les puissances signataires ont admis le bien-fondé des réclamations suédoises.

Aussi la commission conclut-elle qu' « à raison du caractère objectif du règlement de la question d'Aland par le traité de 1856, la Suède peut, comme puissance immédiatement intéressée, réclamer le respect des stipulations de ce traité ».

2° *Si la Suède obtenait la souveraineté sur Aland à la suite d'un plébiscite,* le caractère objectif du règlement de 56 subsisterait encore. La charge de démilitarisation incomberait à la Suède et la Finlande pourrait exiger le respect de cette charge.

Ajoutons d'ailleurs que si la charge qui grève Aland avait été une servitude réelle, la confusion du « fonds servant » et du « fonds dominant » entre les mains de la Suède aurait dû éteindre la charge. Le fait que cette charge a subsisté prouve bien qu'elle avait d'autre fondement que des intérêts particuliers.

Il faut donc envisager la Convention de Paris non pas comme un contrat (transaction entre intérêts divergents), mais comme le fruit de volontés concordantes pour la sauvegarde d'intérêts généraux (2).

Voici la conclusion des juristes à ce sujet :

« La raison supérieure qui se trouve à la base des stipulations de 56 est en effet le désir d'empêcher qu'une influence trop grande puisse être acquise par la puissance possédant le point stratégique si important de l'archipel d'Aland. Cette raison garde tout son poids, quels que soient les changements territoriaux qui puissent avoir lieu » (3).

C'est là la meilleure conclusion : la convention de 56 est devenue une convention de droit public européen, dont les stipula-

(1) Les îles d'Aland, page 93.

(2) Revue de droit international et législ. (3-4), pages 267-268.

(3) Rapport des juristes, page 19.

tions sont établies, non dans l'intérêt d'une partie, mais de la paix du monde, et les nations européennes ont droit au maintien du régime de démilitarisation.

II. — DU REGIME INSTAURÉ PAR LA CONVENTION DE 1921

Nous diviserons cette étude en deux parties, nous étudierons d'abord les deux projets finlandais et suédois, puis nous verrons comment la convention elle-même fut mise sur pied.

a) *Les projets de Convention finlando-suédois*

La valeur stratégique des îles d'Aland n'apparaît vraiment aux yeux des Suédois et des Finlandais que s'ils redoutent de voir tomber l'archipel entre les mains d'une grande puissance.

En prévision de cette éventualité, il existe des moyens de protection étrangers à l'attribution des îles, ce sont des garanties de neutralisation.

Il convient en effet de reconnaître que les interdictions prescrites par la Convention de Paris ne sont pas suffisantes pour empêcher l'utilisation des îles par une puissance belligérante. L'exemple de la Russie en 1914 le prouve clairement. « Des clauses plus strictes disaient les Rapporteurs, pourraient être suggérées contre l'emploi de nouveaux moyens d'attaque et de défense; des garanties plus efficaces adaptées à un nouvel accord diplomatique » (1).

(Nous citerons ici, en digression, l'opinion de M. Waultrin sur le régime dont la convention de 56 avait doté Aland. Suivant lui, « les Aland jouissaient par la convention de 1856 d'une *neutralité locale*, non pas permanente mais de durée indéterminée ». Leur situation se différenciait des territoires vraiment neutralisés par une différence dans le degré et non dans la nature. Elles faisaient partie de la même catégorie juridique (2).

Cette neutralité n'était pas permanente parce que :

1° Pas mentionnée dans le texte, tandis qu'elle est mentionnée dans le cas de certains pays placés sous le régime de neutralité, notamment dans le cas de Corfou. L'acte du 14 novembre 1863 relatif aux îles ioniennes dit : « Les îles ioniennes après leur réunion au royaume de Grèce jouiront d'une neutralité perpétuelle »;

2° Parce que cette situation de l'Aland ne ressemblait pas à

(1) Rapport page 36.

(2) Revue de droit international public, 1907, page 529.

celle de pays soumis à une neutralité perpétuelle locale comme Corfou, la Faucigny, le Chablis.

a) Dans le cas de Corfou spécialement « les hautes parties contractantes s'engagent à respecter le principe de neutralité stipulé par le présent article » (1).

b) La fin du régime instauré à Corfou par exemple n'est pas prévue et la puissance « servante » ne peut s'en libérer (2).

Or, nous avons vu que la convention de 56 n'avait pas cette teneur et ne l'avait acquise que par suite d'un élargissement de ses stipulations sur la base d'un statut d'ordre public européen.

Le conseil ne se borna pas à constater les effets juridiques de la convention de 1856 et sa décision du 24 juin comportait, comme nous l'avons vu au début de cette étude, que « la convention de 1856 devait être remplacée par un accord plus large placé sous la garantie de toutes les puissances intéressées y compris la Suède ».

Dans l'éventualité d'un retour de l'Aland à la Suède, le gouvernement suédois avait envisagé certaines modifications au régime instauré par la convention de 1856. Il était d'avis que la charge de démilitarisation devait avoir sa contre-partie dans une garantie internationale contre la violation du territoire d'Aland (3).

« Il n'est pas nécessaire d'ajouter que le gouvernement royal même dans le cas où les îles d'Aland, par le résultat d'un plébiscite, viendraient à faire retour à la Suède, désire vivement que des arrangements soient pris afin d'empêcher que cet archipel puisse faire l'objet d'établissements militaires ou être attaqué par une autre puissance » (4).

Citons de plus ces textes :

1° Du memorandum présenté au conseil suprême par les délégués du gouvernement suédois le 4 août 1919. « Le gouvernement suédois ne voudra pas s'opposer à la neutralisation des îles sans garantie suffisante ».

2° Du mémoire présenté au nom du gouvernement suédois au conseil de la Société des Nations (2 juillet 1920) :

« Etant données les objections au point de vue militaire du côté finlandais contre la réunion de l'archipel à la Suède, le gouvernement juge devoir déclarer que si l'archipel, à la suite d'un plébiscite, fait retour à la Suède, il est prêt à formellement engager le pays à remplir les obligations spécifiées dans la convention de Paris et même à consentir à une neutralisation plus

---

(1) Voir art. 2 de l'acte du 14 novembre 1863, complété par le protocole du 29 mars 1864.

(2) Revue de droit international public, 1907, pages 527-528.

(3) Les îles d'Aland, 1920, document diplomatique.

(4) Note du gouvernement suédois à la conférence de la paix (22 avril 1919). Off. journal, supplément n° 1, août 1920, page 34.

étendue; dans ce cas le gouvernement croirait devoir exiger une garantie internationale contre la violation de la neutralité de l'Aland ».

3° Du mémoire présenté au nom du gouvernement suédois à la commission internationale des juristes (26 juillet 1920) :

« Quant à la teneur de ces dispositions de la convention de 56, le gouvernement suédois par son représentant a déclaré à la 7e session du conseil à Londres, qu'il était porté même pour une neutralisation plus étendue », et du mémoire du 11 août 1920 (1).

4° De ce texte de la thèse suédoise : « Jusqu'ici nous n'avons parlé que du désir des Alandais de se prononcer sur leur sort... Cela pourrait donner à croire qu'il ne s'agissait que d'une question intéressant les deux gouvernements suédois et finlandais. Ce serait là, une grande erreur. Il s'agit, en effet, d'un problème européen. L'Europe, du reste, l'a reconnu. Par le traité de Paris de 1856, la Russie s'est vue interdire de fortifier les îles d'Aland, étant donnée leur haute importance stratégique. Ce traité est peu conforme à la situation nouvelle dans la mer Baltique provoquée par les événements de la guerre. La nécessité s'impose de la remplacer par un autre arrangement servant le même but ».

Cet arrangement aurait pris la forme d'une nouvelle convention de neutralisation complétée par une garantie internationale à laquelle convention participeraient la Suède, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Pologne. Ainsi aux parties intéressées se joindraient, comme signataires et comme garantes, six puissances dont trois riveraines. Une place serait réservée à la Russie jusqu'à ce qu'un gouvernement reconnu par les hautes parties contractantes ait accédé à la nouvelle convention. En attendant la convention de 56, renforcée par des dispositions nouvelles, resterait en vigueur à l'égard de la Russie (2). Le rôle de la Société des Nations consisterait à inviter les puissances à se réunir pour discuter et signer cette convention (3).

Il est à noter que la commission baltique avait envisagé une neutralisation des îles d'Aland (4).

Le gouvernement suédois a exprimé ses vues, le 20 septembre 1920, dans un avant-projet de Convention relative à la neutralisation des îles d'Aland (5).

La Commission des Rapporteurs transmit le document à la Finlande qui lui remit un contre-projet établi sur la base d'une neutralité garantie (6). La Finlande se montrait ainsi disposée à

(1) Iles d'Aland, document diplomatique, page 108.

(2) Rapport (page 36).

(3) Annexe 7 du rapport.

(4) Voir le mémorandum présenté au conseil suprême par les délégués suédois (4 août 1919), document diplomatique, page 57.

(5) Annexe 7 du rapport.

(6) Annexe 8 du rapport.

contribuer à un arrangement qui aurait garanti la neutralité effective des Aland et cette puissance n'élevait aucune objection sur la désignation des Etats signataires et garants (1).

La Commission des Rapporteurs, dans son Rapport déposé à Genève, le 16 avril 1921, se déclara, elle aussi, favorable au principe d'une neutralisation garantie de l'archipel.

Voici le texte des parties essentielles des deux projets que nous mettrons en parallèle.

I

AVANT-PROJET SUEDOIS

Article 3

Il est interdit d'élever des fortifications sur les îles d'Aland. Il est interdit d'y établir des ports de guerre, des stations de sous-marins et d'aviation militaire, des casernes ou bâtiments d'entrepôts et des ateliers destinés à l'armée ou à la marine.

Les eaux territoriales des îles d'Aland seront fermées à tous navires de guerre appartenant à des puissances autres que celle qui possède la souveraineté sur l'archipel. Il est également interdit à ces mêmes Puissances d'introduire dans l'Archipel ou dans ses eaux territoriales des troupes ou du matériel de guerre et de faire passer leurs aéronefs militaires au-dessus du territoire ou des eaux territoriales de l'archipel.

Article 4

Nonobstant l'interdiction, statuée à l'article 3, d'établir des ports de guerre dans les îles d'Aland, il sera loisible en vue d'assurer le respect de la neutralité de l'archipel, de poser des mines à titre temporaire dans les eaux territoriales et de prendre toutes dispositions nautiques requises pour l'atterrissage et le passage des navires de guerre dans l'archipel.

II

AVANT-PROJET FINLANDAIS

Article 3

La Finlande s'engage à ne pas élever des fortifications sur les îles d'Aland; à ne pas y établir des ports de guerre, des stations de sous-marins et d'aviation militaire, des bâtiments d'entrepôts et des ateliers destinés à l'armée ou à la marine.

Article 4

Il est interdit à toute puissance d'introduire dans l'archipel ou dans ses eaux territoriales des navires de guerre, des troupes et du matériel de guerre, ainsi que de faire passer leurs aéronefs militaires au-dessus du territoire ou des eaux territoriales de l'archipel.

Nonobstant cette interdiction, la Finlande est autorisée :

I. — A maintenir dans l'archipel et dans ses eaux territoriales, ainsi qu'à y introduire en temps de paix, des troupes et des na-

(1) Rapport page 36.

	vires de guerre en quantité et en nombre nécessaires pour le maintien de l'ordre intérieur. II. — A disposer librement de l'archipel et de ses eaux territoriales pour la défense de la République dans le cas où celle-ci serait attaquée par une autre puissance. III. — A poser des mines à titre temporaire dans les eaux territoriales de l'archipel et à prendre toutes dispositions d'ordre militaire en vue d'assurer le respect de la neutralité de l'archipel et dans toutes circonstances autres que celle mentionnée ci-dessus, où cette neutralité se trouverait menacée.
Article 5 Les stipulations des articles 3 et 4 seront censées faire partie intégrante du droit public européen. Les hautes parties contractantes en garantissent collectivement l'exécution et s'engagent à se prêter un mutuel appui à cet égard.	*Article 5* Les stipulations des articles 3 et 4 seront censées faire partie intégrante du droit public européen. Les Hautes Parties contractantes en garantissent collectivement l'exécution et s'engagent à se prêter un mutuel appui à cet égard.
Article 6 En cas de violation par un Etat, signataire ou non de la présente convention, en temps de paix ou en temps de guerre, des stipulations des articles 3 et 4, les mesures militaires nécessaires pour assurer l'exécution de la garantie susvisée pourront être effectuées nonobstant les dites stipulations.	*Article 6* En cas de violation par un Etat, signataire ou non de la présente convention, en temps de paix ou en temps de guerre, des stipulations des articles 3 et 4, des mesures militaires seront prises par la Finlande afin d'assurer l'exécution de la garantie susvisée. En cas d'insuffisance de ces mesures, d'autres en pourront être effectuées par les Puissances garantes, nonobstant les dites stipulations.

Des divergences notables existaient entre ces deux projets.

Au point de *vue politique* notamment la Suède part de l'hypothèse qu'un plébiscite aura lieu tout d'abord pour déterminer la souveraineté de l'une des parties en cause sur l'archipel (article 1er). Ce rappel semble très inopportun.

Les Rapporteurs avaient bien estimé eux aussi que le règlement du statut politique d'Aland devait précéder celui de son statut international, mais ils pensaient, contrairement à l'opinion de la Suède, que ces deux questions devaient être tranchées à part :

« La question de la souveraineté n'a pas besoin d'être mêlée à celle du désarmement et de la neutralisation... La Convention internationale projetée aurait seulement pour objet d'après nous de remplacer et de compléter la Convention de Paris » (1).

L'emploi d'une procédure autre que celle-là retarderait le règlement de la question d'Aland : « Nous pensons, ajoutent les Rapporteurs, que la Convention internationale devrait être consacrée uniquement au désarmement et à la neutralisation, et débuter, comme dans le projet finlandais, par la désignation des limites où sont comprises les îles d'Aland » (2).

La Finlande n'a pas admis que l'on conteste son droit à la souveraineté, et ne consent à s'engager qu'en son nom, tandis que la Suède propose de le faire au nom de la puissance qui a la souveraineté.

Autre divergence au sujet des eaux territoriales. Le projet suédois ne les indique pas. Le document finlandais, peu clair, établit une distinction entre les eaux territoriales de l'archipel et celles de quelques îles et îlots qui se trouvent en réalité en dehors du groupe, dans la mer d'Aland. Le document établit deux catégories d'eaux territoriales de 4 et de 3 milles marins.

La Suède a protesté contre cet article dont les dispositions sont « incompatibles avec la description de frontières de 1818, selon laquelle les eaux territoriales d'aucune des parties ne peuvent être étendues au delà de la ligne du milieu y fixée » (3). Le traité de Frédérickhamn avait en effet fixé pour frontière maritime à la Suède et à la Russie une ligne traversant le golfe de Bothnie et la mer d'Aland et il avait attribué à chacun des deux Etats les îles situées entre ses côtes et cette ligne.

Les deux projets apportent des règles complémentaires au régime de démilitarisation.

Tous deux visent exclusivement le territoire alandais sans engager les relations des Etats suédois et finlandais comme Etats.

Dès lors, il peut paraître inexact de parler d'une neutralisation des îles d'Aland.

La différence qui existe entre la neutralisation proprement dite et la neutralisation locale ou territoriale existe :

1° Dans l'étendue des territoires qu'elles affectent;

2° Dans la nature des situations juridiques. La neutralisation, comme la neutralité, consiste essentiellement dans une relation d'Etat à Etat, qui, seuls, peuvent être sujets et objets des relations juridiques de neutralité ou de neutralisation. Une neutralisation partielle ne se conçoit pas plus qu'une neutralité volontaire limitée à une portion de territoire (4).

---

(1) Rapport page 36.

(2) Rapport page 37.

(3) Annexe 9 du rapport, page 53.

(4) Revue de droit international et législ., page 273.

Le régime que les deux projets veulent instaurer est un ensemble d'interdictions conventionnelles ayant pour but de soustraire un territoire déterminé à toute opération militaire d'un Etat étranger et même à toute opération militaire de l'Etat souverain pour sa propre défense.

Ce régime ressemble à la neutralisation proprement dite :

a) Par son origine conventionnelle;

b) Par la clause de l'inviolabilité d'un territoire;

mais il s'en différencie :

a) En laissant intacte l'autonomie de l'Etat « servant » vis-à-vis des Etats étrangers;

b) En restreignant la liberté défensive de l'Etat « servant ».

A l'*obligation* de ne plus élever des travaux militaires dans l'Aland, les deux projets ajoutent un *droit* d'inviolabilité absolue des eaux territoriales et de l'archipel lui-même; les navires de guerre ne peuvent pas y pénétrer, même en temps de paix.

Mais cette juxtaposition d'une clause de démilitarisation à une clause d'inviolabilité territoriale ne suffit pas pour achever une neutralisation locale. En effet, la clause de démilitarisation n'empêche pas l'Etat souverain d'élever des travaux sur le fonds « servant » en *temps de guerre*, tandis que la neutralisation locale interdit essentiellement à l'Etat souverain de se servir du territoire neutralisé pour sa propre défense.

A cet égard nous relevons un désaccord entre les deux projets. Le projet suédois ne ferme les eaux territoriales qu'aux navires étrangers et pas à ceux de l'Etat souverain qui gardera de ce fait, en temps de guerre, une supériorité militaire contraire au principe de l'inviolabilité territoriale qui, de cette façon, reste imposée aux Etats étrangers sans contre-partie.

Dans le régime de neutralisation proprement dit, l'Etat souverain peut « défendre son territoire neutralisé » mais uniquement à cause de l'obligation dans laquelle se trouvent les Etats étrangers de ne pas l'attaquer.

Si l'Etat autrefois neutralisé retrouvait sa liberté d'action navale et militaire dans son territoire neutralisé, il ne resterait plus qu'un privilège à son profit et ce privilège serait contraire au principe de l'égalité naturelle des Etats dans la guerre (1).

Le projet finlandais se rapproche de la notion de neutralisation locale, quand il dit : « Il est interdit à toute puissance d'introduire dans l'archipel ou dans ses eaux territoriales des navires de guerre ».

Mais il s'en éloigne :

1° Par la restriction qui permet à la Finlande de maintenir des troupes à Aland pour assurer l'ordre intérieur;

2° Par la restriction qui autorise la Finlande à procéder à di-

(1) Revue de droit international et législ., page 274.

verses mesures militaires « nonobstant cette interdiction » d'introduire des navires et des troupes dans les îles.

Ces deux restrictions produisent une *confusion* entre la notion de neutralisation et le régime de caractère local que veulent instaurer les deux projets.

En effet, la neutralisation « permet de préparer la défense du territoire neutralisé parce que ce territoire peut être violé.

Mais la neutralisation locale d'Aland n'est pas établie en faveur de la Finlande et pourquoi ce pays aurait-il le droit de se servir en temps de guerre d'un territoire que les autres Etats ne peuvent pas utiliser en droit.

Entre l'inviolabilité territoriale et le droit de libre défense, il y a, en effet, une contradiction absolue. Pour que cette contradiction n'ait pas lieu, il faudrait qu'il existe une convention d'Etat à Etat (qui n'existe pas ici) garantissant la paix entre ces Etats sur le pied d'égalité.

La Finlande ajoute bien qu'elle ne reprendra sa liberté qu'en cas d'agression, mais comment situer la limite entre une guerre d'agression et une guerre de défense (1).

L'inviolabilité territoriale locale est complétée par une obligation pour l'Etat souverain de ne pas user de ce territoire pour attaquer ni pour se défendre; mais l'Etat souverain a le droit de faire respecter l'inviolabilité territoriale et, en cas de violation, il reprend sa liberté d'action militaire parce qu'il se base encore cette fois sur le principe de l'égalité des Etats dans la guerre (2).

Le droit que possède l'Etat souverain de faire respecter l'inviolabilité territoriale tempère la rigueur de la démilitarisation. Cette dernière charge, qui était prohibitive dans la convention de Paris n'intervient ici que pour empêcher que la guerre ne soit portée sur le territoire neutralisé. L'Etat souverain, qui a le droit d'empêcher une violation de ce territoire, peut donc y élever des travaux militaires préventifs pour empêcher une violation.

L'article 3 du projet suédois et l'article 4 (alinéa 1) du projet finlandais consacrent bien le principe de l'inviolabilité territoriale, mais les articles 4 des deux projets contiennent des différences quant au droit que possède l'Etat souverain d'empêcher une violation du territoire neutralisé.

« En vue d'assurer le respect de la neutralité de l'archipel », le projet suédois se réserve le droit de « poser des mines à titre temporaire dans les eaux territoriales et de prendre toutes dispositions nautiques requises pour l'atterrissage et le passage des navires de guerre dans l'archipel ». Cet article ne fait donc que de justes restrictions visant la défense des îles.

Le projet finlandais autorise la Finlande « à prendre toutes dispositions d'ordre militaire » et à disposer de l'archipel pour

(1) Revue de droit international et législ.

(2) Article 6 des deux projets.

sa propre défense en cas d'attaque. Ainsi, en cas d'agression, la Finlande se trouve autorisée dans tous les cas à élever dans les îles les travaux militaires qu'elle jugerait bons (1).

Le gouvernement suédois a fait au sujet de cet article les observations suivantes : « Le projet finlandais donne à la Finlande le droit de disposer librement de l'archipel pour sa propre défense, tandis que le projet suédois n'accorde ce droit que pour la défense de l'archipel. Ainsi, selon le projet finlandais, la puissance possédant la souveraineté serait expressément autorisée à suivre l'exemple donné par la Russie pendant la guerre en élevant des fortifications et en prenant d'autres mesures militaires dans les îles » (2).

La thèse finlandaise justifie ces mesures en prétextant une menace de violation qui résulterait d'une guerre agressive contre la Finlande. Mais lui accorder ce droit serait aller à l'encontre du régime de neutralisation visé par le conseil, car certainement, pour rétablir l'équilibre, l'ennemi violerait le territoire d'Aland; de plus, le droit de défense de l'inviolabilité territoriale serait transformé de fait en droit d'utiliser les îles pour la défense de la Finlande (3). Donc ce projet est incompatible avec une inviolabilité effective des îles.

La Finlande ne pourrait se prévaloir de l'exemple de la Russie utilisant les îles en 1914 pour sa défense propre; en effet, le régime de démilitarisation simple créé par la Convention de 56 n'avait comme contre-partie aucune garantie, tandis que la Convention nouvelle aura pour but d'accorder à Aland un régime de neutralisation locale garantie.

Ajoutons que les articles 6 des deux projets contiennent d'autres différences relatives aux droits que la Finlande veut garder en temps de paix pour le maintien de l'ordre et en temps de guerre pour la défense du territoire violé et d'autres différences relatives à l'intervention des puissances garantes pour assurer l'exécution de la convention. Ces divergences sont plutôt de texte que de sens.

Rappelons pourtant que les Rapporteurs avaient conclu, qu'à leur sentiment, le maintien de l'ordre ne devrait être assuré que par des troupes de simple police et que des bâtiments de douane devraient seuls réprimer la contrebande. Il fallait, à leur avis, le moins d'appareil militaire possible pour ne pas éveiller la susceptibilité des pacifiques habitants.

Les articles 5 des deux projets énoncent deux principes importants :

1° Les règles relatives à la démilitarisation et à l'inviolabilité

---

(1) Revue de droit international et législ. (3-4), page 277.

(2) Annexe du Rapport des Rapporteurs, page 38.

(3) Revue de droit international et législ. (3-4), page 277.

deviennent partie du « droit public européen » comme le demandait le rapport des juristes;

2° Ce régime est placé sous la garantie collective des hautes parties contractantes : Suède, Allemagne, Danemark, Finlande, France, Grande-Bretagne, Italie, Pologne. Il ne manque que la Russie, mais sa place est réservée et la Convention de Paris reste en vigueur vis-à-vis d'elle, concurremment avec cette nouvelle Convention (article 7).

Ajoutons qu'il y aura certainement là sujet à discussion car, dans ce nouvel accord, des travaux de défense que la convention de 56 ne permettait pas sont admis dans l'archipel.

Les deux projets ont raison de proposer, pour imprimer à la neutralisation un caractère international, que le traité soit signé sous les auspices de la Société des Nations qui pourrait inviter d'autres Etats à y accéder et qui serait chargée de veiller à son exécution en demandant, en cas de guerre, le concours des neutres et des puissances garantes, pour faire respecter la neutralité d'Aland (1).

Le gouvernement suédois a complété son premier projet par un deuxième et un troisième projets dont nous citons plus bas le texte. Ces deux projets complètent heureusement le premier projet suédois qui va servir de base pour la discussion du texte de la conférence.

Je cite ici le texte des deux projets :

DEUXIÈME PROJET SUEDOIS

(*Préambule identique à celui du premier projet*)

Articles 4 et 5 nouveaux, insérés entre les articles 3 et 4 du premier projet.

Article 4

La partie orientale de l'archipel telle qu'elle est déterminée à l'article 5 sera complètement neutralisée.

Il ne pourra y être placé d'autres troupes que celles dont la présence serait nécessaire pour le maintien de l'ordre public ou l'assistance en cas d'accident. La puissance à laquelle appartient la souveraineté sur l'archipel ne devra pas davantage, sauf pour une des fins susmentionnées, faire pénétrer ses navires de guerre dans les eaux de la dite partie de l'archipel, ni

TROISIÈME PROJET SUEDOIS

du 11 octobre 1921

Le conseil de la Société des Nations ayant, dans une résolution prise à Genève, en date du 24 juin 1921, proclamé la nécessité d'un accord international, plus large que la convention de 1856, en vue de la non fortification et de la neutralité des îles d'Aland, afin de garantir au peuple suédois et à tous les pays intéressés que l'archipel ne deviendra jamais une cause de danger au point de vue militaire, et ayant adressé, en conséquence, au président de la République allemande, à S. M. le roi de Danemark, au régent de la République ethonienne, au président de la République de Finlande, au président de la République française, au président de l'Assemblée Constituante de Lettonie, à

(1) Rapport page 37.

permettre à ses aéronefs militaires d'en survoler le territoire ou les eaux. En aucun cas, il ne pourra y être introduit du matériel de guerre.

Article 5

La partie de l'archipel à laquelle s'applique l'article 4 est constituée par un territoire ensemble les eaux territoriales y appartenant, délimité comme suit :

Au nord, par la limite des eaux territoriales situées au nord-ouest de Jurmo skargard;

A l'ouest, par une ligne qui, partant du nord, suit le méridien E. 20° 40' jusque par le travers de Adholm, d'où elle continue à mi-chenal entre Snacko et Seglinge, Elvingo et Hastskar, Bogskar-fanal et Casorerne, Oland et Loneskat, Helso et Dammanskar jusqu'à la pointe occidentale extrême de Karlby, et de là le long du méridien vers le sud jusqu'à la limite des eaux territoriales;

Au sud, par la limite des eaux territoriales situées au sud de Kokars skargard et à l'est, par la limite orientale du territoire soumis au plébiscite, tel qu'il est déterminé par l'article 1er.

S. M. le roi du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et des territoires britanniques au delà des mers, empereur des Indes, à S. M. le roi d'Italie, au chef de l'Etat polonais et à S. M. le roi de Suède, une invitation à désigner des représentants dûment accrédités pour discuter et conclure un traité placé sous la garantie de toutes les puissances intéressées, les Chefs d'Etats susdénommés, convaincus que l'interdiction de fortifier les îles d'Aland, statuée par le traité de Paris du 30 mars 1856 et par la convention y jointe comme troisième annexe, est de nature à favoriser le maintien de la paix dans la mer Baltique et, par là même, à servir puissamment les intérêts de la paix générale, ont résolu, en vue de consacrer la dite défense et d'établir certaines règles qui semblent s'y rapporter nécessairement, de conclure une convention à cet effet, et ont nommé pour leurs plénipotentiaires savoir..., lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes:

Article 2

Les eaux territoriales des îles d'Aland sont, dans la présente Convention, censées s'étendre à trois milles marins (5.556 mètres) des îlots et récifs extrêmes de l'archipel qui ne sont pas constamment submergés par les eaux de la mer, exception faite pour les îlots de Flötjan et de Bogskaren, et sous la réserve qu'à l'est et à l'ouest elles ne sont pas censées s'étendre au delà des lignes tracées à l'article 1er.

Article 3

Les îles d'Aland jouiront d'une neutralité perpétuelle. Il est donc interdit de diriger contre les îles aucune entreprise militaire ou d'utiliser l'archipel comme base ou point de départ d'une entreprise militaire, de quelque nature qu'elle soit.

Il est interdit de créer ou de maintenir dans l'archipel des fortifications, des stations navales ou d'aviation militaire ou navale, des casernes, bâtiments d'entrepôts, ateliers ou autres établissements destinés à des usages militaires.

Il est interdit à toute Puissance de faire pénétrer dans les eaux territoriales de l'archipel des navires de guerre, d'introduire ou de maintenir sur le territoire ou dans les eaux territoriales de l'archipel des troupes ou du matériel de guerre et de faire passer au-dessus du dit territoire ou des dites eaux territoriales des appareils d'aéronautique militaire ou navale.

Article 4

Nonobstant les dispositions de l'article 3, la Finlande sera autorisée à introduire dans l'archipel d'Aland les troupes qui pourraient être nécessaires quand le cas se présente, pour le maintien de l'ordre public ou l'assistance en cas de sinistre. La Finlande sera aussi autorisée, pour une des fins susdites, à faire pénétrer ses navires de guerre dans les eaux territoriales de l'archipel, ainsi qu'à faire survoler son territoire ou ses eaux territoriales par des appareils d'aéronautique militaire ou navale.

Article 5

En cas de violation par un Etat, signataire ou non de la présente Convention, en temps de paix ou en temps de guerre, des stipulations de l'article 3, les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de la garantie visée à l'article 6, pourront être prises par une ou plusieurs des puissances signataires, nonobstant les dites stipulations.

Il ne devra, toutefois, en aucun cas, être créé dans l'archipel des ouvrages ou établissements militaires, navals ou aériens d'un caractère permanent. Toute puissance qui aura élevé de tels ouvrages ou établisse-

Article 6

Nonobstant l'interdiction, statuée à l'artice 3, d'établir des ports de guerre dans les îles d'Aland, il sera loisible, en vue d'assurer le respect de la neutralité de l'archipel, de poser des mines à titre temporaire dans les eaux territoriales, et de prendre toutes dispositions nautiques requises pour l'atterrissage et le passage des navires de guerre dans l'archipel, toute pose de mines et toute disposition nautique de l'espèce susdite restant interdites, toutefois, dans la partie orientale de l'archipel déterminée par l'article 5.

Article 7

Les stipulations des articles 3 et 6 seront censées faire partie intégrante du droit public européen. Les hautes puissances contractantes en garantissent collectivement l'exécution et s'engagent à se prêter un mutuel appui à cet égard.

Article 8

En cas de violation par un Etat, signataire ou non de la présente convention, en temps de paix ou en temps de guerre, des stipulations des articles 3-6, les mesures militaires nécessaires pour assurer l'exécution de la garantie susvisée pourront être

ments à titre temporaire sera tenue de les raser dès qu'aura disparu la cause de leur construction.

Article 6

Les stipulations des articles précédents seront censées faire partie intégrante du droit public européen et garderont, en conséquence, toute leur force et valeur, même dans le cas d'une modification quelconque dans le *statu quo* du bassin de la Baltique. Les Hautes Parties contractantes en garantissent l'exécution et s'engagent à se prêter un mutuel appui à cet égard.

Au cas où une ou plusieurs puissances garantes se trouveraient dans l'impossibilité de participer à l'exécution des mesures prévues à l'article 5, les autres puissances garantes ne seront pas, de ce fait, dispensées des obligations que leur impose la présente convention.

Article 7

Les stipulations de l'article 33 du traité de Paris du 30 mars 1856 et de la Convention y jointe comme troisième annexe resteront en vigueur concurremment avec les clauses de la présente Convention, en attendant que la reconnaissance par les Hautes Parties contractantes d'un gouvernement russe permette à la Russie d'accéder à la présente Convention et que toutes les Puissances signataires du dit traité, ou leurs successeurs en droit, aient déclaré vouloir participer à l'abrogation des stipulations antérieures.

Article 8

Dans le délai d'un mois à dater de la déposition des ratifications de la présente Convention, les Hautes Parties contractantes inviteront collectivement le conseil de la Société des Nations à prendre les mesures qu'il jugera appropriées pour que la neutra-

effectuées nonobstant les dites stipulations.,

Article 9

En attendant que la reconnaissance par les Hautes Parties contractantes d'un Gouvernement russe permette à la Russie d'accéder à la présente Convention, les stipulations de l'article 33 du traité de Paris, du 30 mars 1856 et de la convention y jointe comme troisième annexe, resteront en vigueur concurremment avec les dispositions de la présente convention.

Article 10

Dans le délai d'un mois à dater de la signature de la présente convention, les hautes parties contractantes inviteront collectivement le conseil de la Société des Nations à prendre les mesures qu'il jugera appropriées pour que la neutralité des îles d'Aland soit reconnue par tous les membres de la Société des Nations.

lité des îles d'Aland soit reconnue par tous les membres de la Société des Nations.

Article 9

Clause de ratification.

(1).

Ces deux projets ne modifient aucune des clauses essentielles du premier projet suédois, mais l'un d'eux (le 3e) contient des articles précis et qui fixent bien la *notion de la neutralité perpétuelle*. L'article 3 dit en effet : « Les îles d'Aland jouiront d'une neutralité perpétuelle ». « Il est interdit de diriger contre les îles aucune entreprise militaire ». L'article 4 autorise la Finlande à introduire des troupes dans l'archipel « pour le maintien de l'ordre public ou pour l'assistance en cas de sinistre »; enfin l'article 5 permet à une ou plusieurs puissances signataires, d'élever des fortifications à titre temporaire dans l'archipel « en cas de violation ». L'article 6 contient une clause de garantie solidaire des puissances. Enfin l'article 8 comporte que « les Hautes Parties contractantes » inviteront collectivement le Conseil de la Société des Nations à prendre « toutes mesures appropriées pour » que la neutralité des îles d'Aland soit reconnue par tous les membres de la Société. Cet article élargit donc la convention nouvelle en un traité d'ordre international dépassant la sphère des intérêts particuliers des peuples baltiques et des anciens signataires de la convention de 56.

Il nous reste à voir comment fut signée la convention du

(1) Textes de la Conférence du 10-20 octobre 1921, pages 14-29.

20 octobre 1921 et quelles modifications elle a apportées aux quatre projets finno-suédois.

b) *Comment fut signée la convention du 20 octobre 1921 ?*

Ainsi qu'il est relaté dans le préambule du 3e projet suédois, la conférence relative « à la non fortification et à la neutralisation des îles d'Aland » a été invitée à se réunir par l'intermédiaire du Secrétaire Général de la Société des Nations, en exécution de la résolution adoptée par le conseil de cette Société, le 24 juin 1921, faisant partie de l'ensemble des solutions proposées par le conseil pour mettre fin au différend entre la Suède et la Finlande au sujet des îles d'Aland.

La Conférence fut donc convoquée à Genève le 10 octobre 1921, sous la présidence de M. Bernhoft, délégué du Danemark, afin de « discuter la question de la non fortification et du désarmement des îles d'Aland et pour remplacer la Convention de 56, dans la mesure où elle intéresse cette Conférence, par un accord plus large en vue de garantir d'une façon plus effective l'état de neutralité des îles d'Aland » (1). Etaient représentés à la Conférence: l'Allemagne, le Danemark, l'Esthonie, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Lettonie, la Pologne et la Suède (2).

Conformément à la décision du Conseil du 24 juin 1921, la Conférence prit pour base de ses travaux le premier projet suédois de neutralisation.

Le premier point de ce projet traite de ce que l'on entend par la dénomination des îles d'Aland. Nous avosn vu que les Rapporteurs avaient refusé de trancher la question d'appréciation militaire qu'ils laissaient à la compétence d'une commission d'experts navals. M. Branting, dans son discours du 20 juin 1921, avait « demandé que l'examen de la neutralisation de l'archipel soit confié à une commission d'experts militaires ». Le conseil avait d'ailleurs écarté de sa compétence les questions d'ordre militaire.

Le président fit donc accepter que les experts navals des délégations formassent une commission chargée de « soumettre à la Conférence un projet définissant ce que l'"on entendait par l'étendue du territoire auquel s'appliqueraient les mesures faisant l'objet des débats. Les limites seraient fixées par degrés de latitude et de longitude du côté occidental, mais du côté oriental, masses d'îles, d'îlots et de rocs enchevêtrés, il conviendrait de faire confiance aux techniciens, pour se retrouver dans le tracé de la ligne de démarcation; il serait bon que cette ligne fût aussi simple que possible et comprît des points de repère très facilement reconnaissables ».

M. de Trolle exposa le point de vue suédois. « Le but de ce pays a toujours été la neutralisation aussi complète que possible

(1) Actes de la Conférence, page 3. (Discours de M. Vellington Koo).

(2) Actes de la Conférence, page 1.

de l'Aland. Cette idée a été sanctionnée par la Convention de 1856 et la Russie ne l'a pas enfreinte, puisqu'au cours de la guerre elle s'est déclarée prête à démolir « les fortifications qu'elle avait fait élever dans l'archipel ». Le projet finlandais qui permet à la Finlande de maintenir des troupes dans l'archipel dépasse la convention de 56 qui y interdisait tout établissement militaire. Au contraire le projet suédois tient compte du principe de démilitarisation ainsi qu'il est dit à la page 37, alinéa 5, du rapport. « Des forces de simple police seront suffisantes pour veiller sur la paix publique, étant donné le naturel pacifique des habitants. Moins il y aura d'appareil militaire à Aland, plus la tranquillité y sera assurée » (1).

Le délégué suédois reconnaît la nécessité d'envoyer temporairement de petits contingents dans l'archipel dans le cas où leur présence serait indispensable pour le maintien de l'ordre.

De plus, la loi d'autonomie n'astreint pas la population d'Aland au service militaire. Si la souveraineté avait été dévolue à la Suède, les Alandais auraient fait du service militaire sur place. Cette souveraineté ayant été reconnue à la Finlande et les habitants n'étant pas astreints au service militaire, les troupes qui stationneraient à Aland ne pourraient être que des troupes étrangères, d'où grand sujet d'irritation pour les Alandais, et cette situation pourrait compromettre l'établissement des bonnes relations si nécessaires entre la Finlande et la Suède (2).

Le général Enckell, délégué finlandais, fit ensuite remarquer que l'article 3 du premier projet suédois envisageait une certaine différence entre les droits dans l'archipel de la « puissance qui possède la souveraineté » et les droits des autres puissances. Le deuxième projet suédois envisageait le cas où les îles reviendraient à la Suède et il intercalait une zone complètement neutralisée entre la Finlande et la zone non complètement neutralisée, située du côté de la Suède, « en vue d'enlever une grande partie de leur valeur aux objections d'ordre stratégique élevées contre le rattachement des Aland à la Suède ». Or, dans le troisième projet suédois, la neutralisation complète est appliquée à tout le territoire alandais. Il y a là un principe nouveau qui s'écarte des grandes lignes du premier projet suédois, base de la discussion. En outre, ce troisième projet ne parle plus comme le faisait le premier projet du droit que posséderait l'Etat « souverain » de prendre des mesures préventives pour assurer le respect de la neutralité (3).

Pour concilier ces deux points de vue, la conférence décida que les pays éloignés de la Baltique (et par conséquent les moins intéressés à la question), rédigeraient un projet transactionnel.

(1) Rapport page 37 (alinéa 5, milieu).

(2) Actes de la Conférence, page 10.

(3) Actes de la Conférence, page 11.

M. Trautmann, délégué allemand, avait essayé de faire échouer ce projet en se prévalant de ce texte du rapport des Juristes : « Notamment l'accord relatif à la démolition des fortifications élevées dans les îles d'Aland par la Russie, conclu entre les trois puissances *directement intéressées* par leur situation géographique, la Suède, la Finlande et l'Allemagne » (1).

Le délégué allemand ne trouvait pas opportun que les délégués des pays les plus directement intéressés à la question soient exclus de la commission et se réservait en cas d'acceptation de cette procédure de présenter ultérieurement des critiques en tant que le projet transactionnel que soumettrait la Commission viserait des obligations pour les puissances signataires

L'article 2, alinéa 1er, qui déterminait les eaux territoriales fut très discuté. Il n'y a pas en effet dans le droit international de principe universellement admis à ce point de vue et chaque Etat peut librement déterminer la limite de ses eaux territoriales à certains égards, même pour des raisons militaires.

Finalement la limite de ces eaux fut fixée à 3 milles marins, mais il fut mentionné dans le procès-verbal que « l'extension des eaux territoriales de l'archipel d'Aland, n'était fixée à 3 milles marins qu'à l'effet de la présente Convention ».

Au sujet de l'*article 3*, il fut décidé que le principe du « passage inoffensif » impliquait nécessité de contrôler le passage et que ce contrôle ne saurait s'appliquer à un passage en immersion. Les sous-marins devraient passer en émersion.

L'article 4, concernant la neutralisation complète de la zone d'Aland en temps de guerre souleva l'objection : Est-ce en temps de guerre dans la Baltique ? Il était évident qu'il s'agissait d'une guerre intéressant le territoire en cause.

A la quatrième séance de la conférence, la discussion porta spécialement sur « la phrase à introduire dans le préambule afin que celui-ci reproduisît plus fidèlement la pensée du conseil exprimée dans le vœu du 24 juin ».

Au lieu de l'expression « complète neutralité » qui figurait dans le préambule, mais pas dans le vœu du 24 juin, M. Ricci-Busatti (Italie), suggéra l'idée de mettre la phrase suivante : « Qu'un accord soit conclu entre les puissances intéressées en vue de la non fortification des îles d'Aland, afin que ces îles ne deviennent jamais une cause de danger au point de vue militaire ».

Mais n'existerait-il pas une différence de fond entre cette formule et celle qui était exprimée dans le vœu du 24 juin ?

Ce vœu parle « d'un accord devant éliminer à jamais une cause de danger existante », et cet accord doit être placé « sous la garantie des puissances intéressées ». Au contraire, d'après la formule proposée, ne serait-ce pas l'accord lui-même qui devrait

(1) Rapport des Juristes, page 17.

garantir la paix dans la Baltique, c'est-à-dire donner la garantie que « les îles d'Aland ne deviendront jamais un danger au point de vue militaire ? » (1).

Il faut répondre à cette question par la négative. « La garantie ressort de l'accord des Puissances. Elle est un des objets de l'accord qui fixe lui-même les règles par lesquelles la neutralisation sera réalisée. C'est pourquoi le préambule a mentionné tout d'abord l'accord et ensuite les différents objets de cet accord... » en vue de la non fortification et de la neutralisation... », « afin de garantir ». Il est bien vrai, de plus, que tout accord garantit quelque chose, mais que tout accord n'est pas placé sous une garantie, mais, dans le cas qui nous intéresse, la garantie existe : « D'où ressortirait cette garantie si ce n'était de l'accord lui-même. L'on ne pourrait concevoir une garantie sortant du cadre des dispositions de l'accord; l'article 6 contient justement les dispositions destinées à assurer cette garantie » (2).

Du préambule, la discussion passa à *l'article* 6 (devenu article 7, alinéa 1er du projet définitif). Il fut décidé, sur l'avis de M. Gout (France), que si l'on terminait le préambule par les mots « afin de garantir que les îles ne deviendront jamais... » et si, en outre, il était dit à l'article 6 : « En vue de donner efficacité à la garantie prévue dans le préambule du présent acte, les hautes parties contractantes conviennent... »; il semblait bien que les délégations suédoise et finlandaise obtiendraient satisfaction.

Le texte mentionnerait en effet la garantie de la neutralité en même temps que la garantie de la Convention. Le rapprochement des deux passages montrerait bien qu'il s'agissait de la garantie de la neutralité, puisque toutes les dispositions de l'article 6 indiqueraient comment jouerait cette garantie de neutralité, comme elle serait affirmée et mise en pratique (3).

Au cours de la 4e *séance* de la conférence, l'article 6 (devenu article 4 du 1er projet d'accord et article 5 de la convention) fut vivement discuté : « En vue de donner garantie, dit ce texte... les hautes parties contractantes s'adresseront soit individuellement, soit conjointement au conseil de la S. D. N., afin qu'il décide des mesures à prendre... » Ceci soulève une question délicate, car cet article contient une possibilité de demander l'aide du Conseil en dehors du Pacte.

MM. Anzilotti et Haeckenbeck ont signalé, dans un mémorandum, quelques difficultés juridiques concernant cet article (4).

Ces Juristes ont dit : « Outre l'action normale de la Société des Nations, il s'agit en l'espèce de se servir du conseil comme d'un instrument permettant de réaliser une garantie collective

(1) Actes de la Conférence, pages 37 et 38.

(2) Voir discours de M. Anzilotti. Actes de la conférence, page 38.

(3) Actes de la Conférence, page 42.

(4) Actes de la Conférence, pages 51-53.

efficace de la neutralité de l'Aland. Mais, d'une part, les Hautes Parties contractantes ne peuvent engager la Société des Nations ou modifier ses statuts, car elles ne comprennent que quelques-uns de ses membres, et, d'autre part, l'une des hautes parties contractantes (Russie) n'est pas membre de la Société des Nations et, par conséquent, l'application régulière des articles du Pacte ne peut se faire normalement ni sur son initiative, ni contre elle, ni à son profit ». En permettant aux Hautes Parties contractantes (membres ou non de la Société) de s'adresser au Conseil soit individuellement, soit conjointement, pour obtenir une décision, cet article sort du cadre du Pacte. Une telle disposition ne peut évidemment lier le Conseil que si le Conseil l'accepte et une question se pose alors dont la réponse est quelque peu douteuse, savoir si le Conseil peut par sa propre décision et en dehors des dispositions du Pacte, s'obliger valablement à accepter une méthode d'invitation sinon contraire au Pacte, du moins non prévue par lui. »

« La disposition appelant à siéger au Conseil les puissances contractantes, qu'elles soient ou non membres de la Société, peut prêter au reproche d'être contraire au Pacte ».

Pour parer à ces difficultés, MM. Anzilotti et Haeckenbeck ont proposé deux moyens juridiques :

1° Le premier consiste à ne saisir la Société des Nations que de la manière prévue par le Pacte, en proclamant toutes violations ou menaces de violations des dispositions de la convention des dangers pour la paix des nations. L'engagement des hautes parties contractantes de contribuer aux mesures décidées par le conseil devient alors un engagement contractuel indépendant du pacte, dont le conseil pourra se prévaloir à condition que chacune des hautes parties contractantes non représentées au conseil puisse y envoyer un représentant chaque fois que le conseil discutera ces mesures;

2° Le deuxième moyen juridique consiste à envisager la possibilité d'une coopération dans un but précis du conseil de la S. D. N. avec les Hautes Parties contractantes de la Convention, coopération qui s'opérerait clairement en dehors du Pacte, « dans le but unique d'assurer la paix ». De cette façon, nous nous trouverions en réalité devant un organe « ad hoc », composé du Conseil et des Hautes Parties non représentées au Conseil; les règles de procédure à suivre ne seraient pas forcément celles du Pacte, et, de plus, la représentation d'un Etat non membre, ou l'exclusion d'un Etat coupable de violation de la Convention, se ferait en dehors des règles du Pacte.

La question de savoir si le Conseil de la S. D. N. peut être saisi en dehors du Pacte ne peut être tranchée que par une déclaration formelle du Conseil acceptant de jouer le rôle qui lui est demandé. Sa réponse affirmative est de la plus haute importance car la

Conférence est réunie en vue d'établir une Convention dans laquelle le dit Conseil constituera l'instance suprême (1).

A l'issue de cette Conférence, signée par dix puissances, les Hautes Parties contractantes demanderont au Conseil d'assumer ce rôle. Voici des passages de la lettre adressée à cet effet, le 21 octobre 1921, au président de la Société des Nations par le président de la conférence :

« La conférence a estimé qu'une garantie effective que les îles d'Aland ne deviendront jamais une cause de danger au point de vue militaire ne pourrait être établie qu'avec le concours du Conseil de la S. D. N. Par conséquent, il a été stipulé dans l'article 7 de la Convention conclue (ancien article 6 du 2e projet)... En communiquant le texte de l'article 7, j'ai l'honneur, conformément à la décision de la conférence, de demander au conseil de vouloir bien accepter, sous réserve de la ratification de la Convention par les puissances signataires, d'exercer les fonctions prévues dans le dit article » (2).

Une fois ce rôle d'arbitre assumé par le Conseil, les Hautes Parties contractantes auront l'obligation de participer aux mesures que décidera celui-ci. Le Pacte ne prévoit pas de nécessité de ce genre; mais la Convention, qui ne rentre pas dans le Pacte, va plus loin que lui à cet égard. Il faut d'ailleurs s'attendre à ce que, de plus en plus, le Conseil ait à s'occuper de questions en dehors du Pacte.

Vient ensuite le passage de l'article 7 du projet définitif concernant un vote par le Conseil à la majorité des deux tiers (3) Ce vote ne correspond pas entièrement aux dispositions du Pacte, qui prévoit bien des cas où le Conseil prend des décisions, non à l'unanimité, mais à la majorité, mais qui ne prévoit pas cette majorité des deux tiers.

Mais il ne semble pas qu'il y ait là un danger de conflit avec le conseil. La règle de l'unanimité n'est, en effet, inscrite dans le Pacte que pour les décisions du Conseil. Or, il s'agit en l'espèce d'une simple « recommandation »; c'est pourquoi la simple majorité fut admise, conformément au Pacte. Il ne s'agissait pas de mettre en mouvement les forces d'un certain nombre de puissances, mais de renvoyer les faits devant une sorte de tribunal international. C'était la raison pour laquelle il y avait lieu de s'en tenir à la règle de la majorité. « Il n'y a là rien de contraire à l'esprit du Pacte, sinon à sa lettre même, étant donné que la Convention n'est pas dans le Pacte » (4).

---

(1) Actes de la Conférence, page 44.

(2) Actes de la conférence, page 76.

(3) Voir article 7 de la convention du 20 octobre 21. Actes de la conférence, page 74.

(4) Actes de la conférence, page 45. Discours de M. Gout, représentant de la France.

L'article 8 du projet définitif de la Convention (ancien article 4 *bis* du premier projet d'accord annexé au procès-verbal de la 3e séance) (1), est ainsi conçu : « Les dispositions de la présente Convention demeureront en vigueur quelles que soient les modifications qui pourraient être apportées au « statu quo » actuel dans la mer Baltique ».

La discussion (4e séance) porta sur le point de savoir si cet article devait être maintenu.

M. Erick (Finlande) le jugeait superflu. Cet article exprime un principe qui est incontestable même sans qu'il soit expressément mentionné. Les modifications éventuelles au *statu quo* de la Baltique n'empiéteraient pas sur le statut spécial des Aland. « Une mention expresse de ce principe pourrait donner lieu, ajoute M. Erick, à des interprétations douteuses. D'ailleurs, le Pacte de la Société des Nations renferme une règle applicable aux traités qui ont pu être jugés inapplicables. L'article 19 est ainsi conçu :

« L'assemblée peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des dispositions internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. » D'autre part, il est dit dans le préambule du pacte que « les parties contractantes déclarent vouloir observer rigoureusement les prescriptions du droit international, reconnues désormais comme règles effectives de conduite des gouvernements ». Ainsi, suivant l'esprit même du Pacte, une Puissance quelconque ne serait plus autorisée à invoquer le principe « clausula rebus sic stantibus » puisque le Pacte même indique aux puissances les moyens auxquels elles peuvent recourir pour obtenir une modification à une disposition juridique ou à un traité général » (2).

Les auteurs du Pacte, en inscrivant ces règles, ont agi d'une manière prudente, en indiquant les moyens auxquels peut recourir une puissance pour faire valoir la nécessité de modifier un traité lorsque cette modification semble nécessaire.

Cette disposition complète heureusement la règle établie à la Conférence de Londres en 1871 : « C'est un principe de droit essentiel du Droit des Gens qu'aucune Puissance ne peut se libérer des engagements d'un traité, ni en modifier une stipulation, sans l'acceptation des autres puissances contractantes ou sans une entente amicale ».

Cette disposition a un fondement sérieux en droit international, ainsi que le prouvent les discussions récentes dans la pratique et dans la doctrine. L'article 19 du pacte ayant au fond pour objet de systématiser l'application de cette règle, confirme sa valeur en dehors du Pacte lui-même. De plus, il existe des

(1) Voir page 35 des actes de la conférence.

(2) Actes de la conférence, page 46.

Etats qui ne sont pas encore membres de la S. D. N. et vis-à-vis desquels l'article 19 ne peut jouer, il est donc utile de spécifier qu'un changement au *statu quo* de la Baltique ne justifierait pas une modification de l'accord qui vient d'être conclu.

Enfin, l'article en question, est pour les Finlandais un moyen d'invoquer la garantie des Etats signataires de cette Convention.

Notons ici l'intervention des délégués baltes qui proposèrent dans leur susceptibilité de représentants de peuples jeunes de supprimer cet article qui semble indiquer que le *statu quo* dans la Baltique n'est pas définitif.

Finalement l'article fut adopté sans changement (1).

Ajoutons que *l'article* 9, *alinéa* 2, du projet définitif a fait de la convention du 20 octobre 1921 une convention en quelque sorte « fermée », car le consentement des Hautes Parties contractantes est indispensable pour qu'une puissance étrangère puisse accéder à cette Convention dont voici le texte :

Convention relative à la non fortification et à la neutralisation des îles d'Aland

Le président du Reich allemand, S. M. le roi de Danemark et d'Islande, le chef d'Etat de la République d'Esthonie, le président de la République de Finlande, le président de la République française, S. M. le roi du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et des territoires britanniques au delà des mers, empereur des Indes, S. M. le roi d'Italie, le chef de l'Etat de la République de Lettonie, le chef de l'Etat polonais et S. M. le roi de Suède, étant tombés d'accord pour réaliser le vœu émis par le conseil de la Société des Nations dans sa résolution du 24 juin 1921, visant la conclusion d'une Convention entre les Puissances intéressées, en vue de la non fortification et de la neutralisation des îles d'Aland, afin de garantir que ces îles ne deviendront jamais une cause de danger au point de vue militaire,

Ont résolu à cette fin de compléter, sans y porter atteinte, l'effet des engagements pris par la Russie dans la Convention du 30 mars 1856, relative aux îles d'Aland, annexée au traité de Paris du même jour;

Et ont désigné comme leurs plénipotentiaires, savoir :

ARTICLE PREMIER

La Finlande, confirmant en tant que de besoin, en ce qui la concerne, la déclaration faite par la Russie dans la Convention du 30 mars 1856, relative aux îles d'Aland, annexée au traité de

(1) Actes de la conférence, page 47.

Paris du même jour, s'engage à ne pas fortifier la partie de l'archipel finlandais, dite les îles d'Aland.

Article 2

I. — Par la dénomination « les îles d'Aland », la présente convention entend l'ensemble des îles, îlots et récifs, situés dans l'étendue de mer délimitée par les lignes suivantes :

a) Au nord, par le parallèle de latitude 60° 41' N.

b) A l'est, par les lignes droites reliant successivement les points géographiques suivants :

1.	lat.	60° 41' 0 N.	et	long.	21° 00' 0 E.	de	Greenwich
2.	—	60° 35' 9 N.	—		21° 06' 9 E.	—	
3.	—	60° 33' 3 N.	—		21° 08' 6 E.	—	
4.	—	60° 15' 8 N.	—		21° 05' 5 E.	—	
5.	—	60° 11' 4 N.	—		21° 00' 4 E.	—	
6.	—	60° 09' 4 N.	—		21° 01' 2 E.	—	
7.	—	60° 05' 5 N.	—		21° 04' 3 E.	—	
8.	—	60° 01' 1 N.	—		21° 11' 3 E.	—	
9.	—	59° 59' 0 N.	—		21° 08' 3 E.	—	
10.	—	59° 53' 0 N.	—		21° 20' 0 E.	—	
11.	—	59° 48' 5 N.	—		21° 20' 0 E.	—	
12.	—	59° 27' 0 N.	—		20° 46' 3 E.	—	

c) Au sud par le parallèle de latitude 59° 27' N.

d) A l'ouest, par les lignes droites reliant successivement les points géographiques suivants :

13.	lat.	59° 27' 0 N.	et	long.	20° 09' 7 E.	de	Greenwich
14.	—	59° 47' 8 N.	—		19° 40' 0 E.	—	
15.	—	60° 11' 8 N.	—		19° 05' 5 E.	—	
16.		Milieu du rocher Market.					
	lat.	60° 18' 4 N.	et	long.	19° 08' 5 E.	—	
17.	—	60° 41' 0 N.	—		19° 14' 4 E.	—	

Les lignes reliant les points 14, 15 et 16 sont celles qui ont été fixées par la « Description topographique de la frontière entre le royaume de Suède et l'Empire de Russie, d'après la démarcation de l'année 1810, corrigée d'après la revision de 1888 ».

La position de tous les points indiqués dans le présent article se réfère généralement à la carte de l'Amirauté britannique n° 2297 de 1872 (avec les corrections apportées jusqu'au mois d'août 1921); toutefois, pour plus de précision, la position des points 1 à 11 se réfère aux cartes suivantes : cartes finlandaises n° 32 de 1921, n° 29 de 1920 et carte russe n° 742 de 1916 (corrigée en mars 1916).

Un exemplaire de chacune de ces différentes cartes est dé-

posé aux archives du secrétariat permanent de la Société des Nations.

II. — Les eaux territoriales des îles d'Aland sont considérées comme s'étendant à une distance de trois milles marins de la laisse de basse mer des îles, îlots et récifs non constamment submergés, délimités ci-dessus; toutefois, sur aucun point ces eaux ne s'étendent au delà des lignes fixées dans le paragraphe I du présent article.

III. — L'ensemble des îles, îlots et récifs délimités par le paragraphe 1 et des eaux territoriales définies par le paragraphe II constituent la zone à laquelle s'appliquent les articles suivants.

Article 3

Aucun établissement ou base d'opérations militaires ou navales, aucun établissement ou base d'opérations d'aéronautique militaire, ni aucune autre installation utilisée à des fins de guerre ne pourra être maintenue ou créée dans la zone décrite à l'article 2.

Article 4

Sous réserve des dispositions de l'article 7, aucune force militaire, navale ou aérienne d'aucune Puissance ne pourra pénétrer ni séjourner dans la zone décrite à l'article 2; la fabrication, l'importation, le transit et la réexportation des armes et du matériel de guerre y sont formellement interdits.

Les dispositions suivantes seront toutefois appliquées en temps de paix :

a) En dehors du personnel de police régulière nécessaire pour le maintien de l'ordre et de la sécurité publique dans la zone, conformément aux dispositions générales en vigueur dans la République finlandaise, la Finlande pourra, si des circonstances exceptionnelles l'exigent, y introduire et y entretenir temporairement telles autres forces armées qui seront strictement nécessaires au maintien de l'ordre.

b) La Finlande se réserve également le droit de faire visiter les îles, de temps à autre, par un ou deux de ses navires de guerre légers de surface, qui pourront, dans ce cas, mouiller temporairement dans leurs eaux. En dehors de ces navires, la Finlande pourra, si des circonstances particulières importantes l'exigent, introduire dans les eaux de la zone et y entretenir temporairement d'autres navires de surface ne devant, en aucun cas, dépasser le déplacement total de 6.000 tonnes.

La faculté d'entrer dans l'archipel et d'y mouiller temporairement ne pourra être accordée par le gouvernement finlandais qu'à un seul navire de guerre de toute autre Puissance.

c) La Finlande pourra faire survoler la zone par ses aéronefs militaires ou navals, mais leur atterrissage y est interdit hors le cas de force majeure.

ARTICLE 5

L'interdiction de faire entrer et stationner des navires de guerre dans la zone décrite à l'article 2 ne porte pas atteinte à la liberté du passage inoffensif à travers les eaux territoriales, passage qui reste soumis aux règles et usages internationaux en vigueur.

ARTICLE 6

En temps de guerre, la zone décrite à l'article 2 sera considérée comme zone neutre et ne sera, directement ni indirectement, l'objet d'une utilisation quelconque ayant trait à des opérations militaires.

Néanmoins, au cas où une guerre intéresserait la mer Baltique, il sera loisible à la Finlande, en vue d'assurer le respect de la neutralité de la zone, de poser des mines à titre temporaire dans ses eaux et de prendre, à cet effet, les dispositions d'ordre militaire strictement nécessaires.

La Finlande en référera immédiatement au conseil de la Société des Nations.

ARTICLE 7

I. — En vue de donner efficacité à la garantie prévue dans le préambule de la présente convention, les hautes parties contractantes s'adresseront, soit individuellement, soit conjointement au conseil de la Société des Nations, afin qu'il décide des mesures à prendre soit pour assurer le maintien des dispositions de cette convention, soit pour en réprimer la violation.

Les hautes parties contractantes s'engagent à contribuer aux mesures que le conseil de la Société des Nations décidera à cet effet.

Lorsque, aux fins de cet engagement, le conseil aura à statuer dans les conditions indiquées ci-dessus, il appellera à siéger les Puissances qui sont parties à la présente Convention, qu'elles soient ou non membres de la Société. Le vote du représentant de la Puissance accusée d'avoir violé les dispositions de cette Convention ne comptera pas dans le calcul de l'unanimité requise pour la décision du conseil.

Si l'unanimité ne peut pas se former, chacune des hautes parties contractantes sera autorisée à prendre les mesures que le conseil aurait recommandées à la majorité des deux tiers, le vote du représentant de la puissance accusée d'avoir violé les dispositions de cette convention ne comptant pas dans le calcul.

II. — Dans le cas où la neutralité de la zone serait mise en péril par un coup de main dirigé soudainement, soit contre les îles d'Aland, soit à travers celles-ci contre le territoire continental finlandais, la Finlande prendra les mesures nécessaires dans la zone pour contenir et repousser l'agresseur jusqu'au moment où les Hautes Parties contractantes, conformément aux dispositions de la présente Convention, seront en état d'intervenir pour faire respecter la neutralité.

La Finlande devra en référer immédiatement au Conseil.

Article 8

Les dispositions de la présente Convention demeureront en vigueur quelles que soient les modifications qui pourraient être apportées au *statu quo* actuel dans la mer Baltique.

Article 9

Le conseil de la Société des Nations est prié de vouloir bien porter la présente Convention à la connaissance des Membres de la Société, afin que le régime juridique des îles d'Aland, partie intégrante de la République de Finlande, tel qu'il ressort des dispositions de cette Convention, soit respecté par tous dans l'intérêt de la paix générale comme faisant partie des règles de conduite effectives des gouvernements.

La présente convention pourra, du consentement unanime des Hautes Parties contractantes, être présentée à toute Puissance non signataire dont l'accession paraîtrait ultérieurement souhaitable en vue de son adhésion formelle.

Article 10

La présente convention sera ratifiée. Le procès-verbal du premier dépôt de ratification sera dressé aussitôt que la majorité des Puissances signataires, y compris la Finlande et la Suède, seront en mesure d'y procéder.

La Convention entrera en vigueur pour chaque Puissance signataire ou adhérente dès le dépôt de sa ratification ou de son acte d'adhésion.

Le dépôt des ratifications se fera à Genève, auprès du Secrétariat permanent de la Société des Nations, et les actes d'adhésion éventuels y seront également déposés.

En foi de quoi les plénipotentiaires ont signé la présente Convention et y ont apposé leur sceau.

Fait à Genève, le vingt octobre mil neuf cent vingt et un, en

un seul exemplaire, qui restera déposé dans les archives du secrétariat de la Société des Nations et dont une copie certifiée conforme sera transmise par les soins du secrétariat à chacune des puissances signataires.

(Signé) :

(L. S.) Trautmann.
(L. S.) H. A. Bernhoft.
(L. S.) Wenck.
(L. S.) Ant. Piip.
(L. S.) O. Enckell.
(L. S.) R. Erich.
(L. S.) Carl Enckell.
(L. S.) Jean Gout.
(L. S.) J. D. Gregory.
(L. S.) A. Ricci-Busatti.
(L. S.) M. Walters.
(L. S.) S. Askenazy.
(L. S.) Eric Trolle.
(L. S.) E. Marks von Wurtemberg.

CONCLUSION

Ainsi, d'une part, le conseil de la S. D. N. a reconnu la souveraineté finlandaise sur Aland et, d'autre part, une conférence composée de puissances européennes a établi un régime de neutralisation garantie dans l'archipel.

Ces solutions qui étaient basées sur le droit et sur l'intérêt et l'économie des nations semblent déjà avoir porté leurs fruits. La Suède en effet a gagné au régime nouveau la certitude de sa sécurité navale et militaire. De plus, sa situation est moins périlleuse qu'avant la guerre puisqu'elle trouve en face d'elle, à la place de la Russie, un Etat de faible importance, la Finlande. Les habitants d'Aland, protégés de la Suède, après les premières protestations du début, n'ont plus fait entendre de réclamations; le régime d'autonomie qu'ils ont obtenu étant le plus libéral du monde, leur foi, leur langue et leurs intérêts sont préservés et nous croyons qu'ils n'auront pas à souffrir de la décision du Conseil. La Finlande a obtenu satisfaction au point de vue de la Souveraineté et s'est vue imposer un régime, à la fois moins humiliant que celui qui pesait jadis sur la Russie et plus sûr, puisque les charges qu'il impose ont pour contre-partie une garantie. La Finlande, pourra donc, à juste titre, tendre la main à la Suède qui, nous le croyons, ne la lui refusera pas, car le gouvernement de Stockholm a reconnu l'impartialité des décisions du conseil

de la S. D. N. et restera fidèle à son rôle de protecteur des Scandinaves.

Reste la Russie. Nous croyons aussi que le premier gouvernement qui surgira du chaos et qui sera reconnu par les puissances apportera son adhésion au régime nouveau.

Le droit international lui-même trouvera dans la question d'Aland de nouveaux exemples et de nouveaux appuis.

Enfin la solidarité des nations, principe de justice et d' « humanité », aura été affirmée à l'issue de la plus dure des guerres et nous pouvons espérer qu'une ère de paix finira par luire sur le monde sous l'égide de la Société des Nations.

Vu :
Le Président de thèse,
LE FUR.

Vu :
Le Doyen,
Ch. TURGEON.

Vu et Permis d'Imprimer :
Rennes, le 17 Mai 1923.
Le Recteur,
GÉRARD-VARET.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Bibliographie 2
Introduction 5
Valeur et Histoire politique des Iles d'Aland.
A) Valeur des Iles d'Aland. 5
B) Histoire politique.
1) Du Moyen-Age à nos jours 11
2) La Révolution russe et l'Indépendance finlandaise. . 20
Compétence du Conseil de la Société des Nations. 28
1re Partie. — De la Souveraineté. 37
I. — Des Droits de la Finlande
1°) La Finlande était-elle un sujet de droit distinct au moment où elle a proclamé son indépendance. . . 37
2°) Les Droits de la Finlande russe s'étendaient-ils à l'Archipel d'Aland ? 40
3°) De la persistance des droits de la Finlande russe. . 43
II. — Le principe du Droit des Peuples à disposer d'eux-mêmes est-il applicable au cas des Iles d'Aland ? . . . 49
1°) Quelle est la valeur du mouvement Alandais . . . 49
A) Du mouvement Alandais 49
B) Quelle est la valeur de ce mouvement ?. . . . 52
C) Pourquoi ce mouvement ne s'est-il pas dirigé vers la Finlande et a-t-il pris sans effort une directive pro-suédoise ? 54
III. — Des Garanties 63
A) Les états étrangers ont-ils le droit de demander des garanties concernant la protection d'une minorité ethnique ? 63
B) Quelles solutions ont été envisagées pour arriver à ces garanties. 65
2me Partie. — De la Démilitarisation et de la Neutralisation. . 74
I. — Du régime instauré par la Convention de 1856 . . . 75
A) Comment fut conclue la Convention de 1856 . . . 75
B) La Convention de 1856 était-elle toujours en vigueur avant celle de 1921 ? 80
C) Le territoire d'Aland était-il grevé d'une servitude réelle au profit de la Suède ?. 83
1) Des servitudes de droit international 84
2) Quelle application concrète pouvons-nous faire de ces notions au cas des Iles d'Aland ? 89
Du caractère européen de cette convention. 91

Pages

Quels effets aurait un changement de la Souveraineté subie par Aland sur les charges imposées par la Convention ? 95

II. — Du régime instauré par la Convention de 1921. . . 97

A) Les projets de convention finno-suédois. 97

De la neutralité locale 97

Textes du 1er projet finnois et du 1er projet suédois . 100

Des divergences entre ces deux projets. 101

Ces deux projets apportent des règles complémentaires au régime de démilitarisation 102

Textes des 2e et 3e projets suédois 106

B) Comment fut signée la Convention du 20 Octobre 1921 111

Texte de la Convention relative à la non fortification et à la neutralisation des Iles d'Aland 118

Conclusion 123

IMPRIMERIE P. LE TROADEC, AVENUE DE LA GARE, CARHAIX